



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
- 2011 PTT



The Public Service Commission and the implementation of the *Public Service Employment Act* (2003)

March 2011

Canada

Information contained in this publication or product may be reproduced, in part or in whole, and by any means, for personal or public non-commercial purposes, without charge or further permission, unless otherwise specified.

You are asked to:

- Exercise due diligence in ensuring the accuracy of the materials reproduced;
- Indicate both the complete title of the materials reproduced, as well as the author organization; and
- Indicate that the reproduction is a copy of an official work that is published by the Government of Canada and that the reproduction has not been produced in affiliation with, or with the endorsement of the Government of Canada.

Commercial reproduction and distribution is prohibited except with written permission from the Government of Canada's copyright administrator, Public Works and Government Services Canada (PWGSC). For more information, please contact PWGSC at: 613-996-6886 or at: droitdauteur.copyright@tpwgs-pwgsc.gc.ca.


Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca.

Cat. No. SC3-154/2011
ISBN 978-1-100-53082-6

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by
the Public Service Commission of Canada, 2011



The Public Service Commission and the implementation of the *Public Service Employment Act* (2003)

March 2011

A research report authored by:

Luc Juillet


*Director, Graduate School of Public and International Affairs
University of Ottawa*





Table of contents

Introduction	3
1. Staffing reform and the new <i>Public Service Employment Act</i>	6
2. The Public Service Commission and the implementation of the <i>Public Service Employment Act</i> (2003)	12
2.1. Communication, co-ordination and the debates about the role of the Public Service Commission	13
2.2. The development of the new staffing framework: policy development and delegation	17
2.3. Getting the word out: informing and training managers and human resources advisors	25
2.4. Restructuring the Public Service Commission: managing change, building oversight and rethinking services	31
2.5. Implementing the new political activities provisions of the <i>Public Service Employment Act</i>	40
Conclusion	48



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115515926>

Introduction

In November 2003, the Parliament of Canada enacted the *Public Service Modernization Act* (PSMA), the most important legislative, institutional and policy reforms of the human resources (HR) system of the federal public service in almost four decades. This omnibus bill created a new staffing tribunal, established a new central agency in charge of HR management, reallocated responsibility for important training and development programs offered to public servants and introduced new rules concerning the political activities of public servants. Above all, the PSMA significantly modified the core legislation concerning staffing — the *Public Service Employment Act* (PSEA) — in order to create a new staffing system that would provide more authority and flexibility to managers and executives in organizations, while ensuring that the federal public service would remain both competent and politically non-partisan. As a whole, the reforms were meant to move the HR system of the federal public service away from a prescriptive, rules-based approach and create a more flexible, values-based system relying to a greater extent on the judgment of individuals.

The new PSEA came into force in December 2005. Given its scope and significance, its implementation was bound to represent a significant challenge for the entire public service. However, as the agency entrusted with the statutory authority to appoint people to, and within, the public service, as well as the key independent oversight body reporting to Parliament on staffing, the Public Service Commission (PSC) was one of the central actors involved in the changes to the HR system. By setting staffing policy and offering support and services to organizations, the PSC continues to play an important role in staffing operations across the public service under the new legislative framework. Moreover, its oversight activities, which were to gain prominence under the new system, remain essential in ensuring that organizational staffing practices are consistent with the merit principle and free from political patronage. Finally, its role in overseeing the political activities of public servants was reaffirmed and expanded by the new legislation. In this context, while the responsibility for leading the implementation of the reforms fell in good part on the new HR agency, then named the Public Service Human Resource Management Agency (PSHRMAC),¹ the PSC necessarily had a central role to play in the implementation of the new PSEA.

The objective of this paper is to document and analyze the efforts that the PSC has made to implement the new PSEA, roughly from the time of its enactment in 2003 to the fall of 2010. By relying on a review of public and internal documents as well as 18 interviews with key informants, we retrace the implementation of this important reform by the PSC, discussing the approach that

¹ The PSHRMAC was later renamed the Canada Public Service Agency. Then, in March 2009, the agency was further transformed into a new Office of the Chief Human Resources Officer, housed within the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS). The creation of the new office was meant to simplify the governance of HR within the federal public service, including by regrouping the HR functions previously handled by the Agency with functions already housed within the TBS, such as pension and benefits, labour relations and compensation policy. These changes did not affect the mandate, functions or organization of the PSC.

was adopted, the key steps that were taken and the challenges that were encountered along the way.² As it responded to the new PSEA, the internal transformation of the PSC as an organization and its efforts to help change the broader HR system of the public service were inextricably linked. In this perspective, the paper examines both the measures taken internally to implement the new PSEA and those aimed externally to transform the staffing system and the framework regulating the political activities of public servants.

Overall, the paper shows that, despite being challenged to effect changes of a rare magnitude under a daunting timeline, the PSC has successfully created and deployed a new delegated staffing system in just a few years and it has put in place a renewed and expanded framework for dealing with the political engagement of public servants. It also significantly transformed itself in the process. Moreover, since the new Act came into force, the PSC has continued to introduce adjustments to the new staffing system, strengthened its oversight capacity, reduced the reporting burden of organizations and made its policies clearer and easier to put into operation. Further adjustments are still in the process of being adopted and implemented. On the whole, there is no doubt that a great deal has been done and that, acting on the letter and intent of the new legislation, the PSC significantly contributed to a major transformation of the staffing system of the public service.

However, the study also reveals that the implementation process encountered a series of challenges that have probably hindered the capacity of the public service to derive the full benefits intended by the 2003 reform. In particular, the full implementation of the new PSEA, and the staffing philosophy that it embodies, was hindered by unresolved tensions and some confusion between the roles to be played by the PSC and the new central HR agency created by the reform (now part of the Treasury Board of Canada Secretariat), by uncertainty and disagreements around the true nature of a “values-based” staffing system, by difficulties in training organizational managers and HR specialists to make sure that they could take full advantage of the reforms and, in some cases, by some difficulties in pursuing simultaneously two functions: to serve as a staffing agency working with organizational managers and to act as an independent oversight body reporting directly to Parliament on the staffing done by organizations. By the fall of 2010, the implementation of the PSEA remained a work in progress: the institutional and normative framework of the new system continues to be adjusted but the challenge of knowledge transfer and cultural change is seen by most interviewees as remaining particularly salient.

The paper begins by providing a brief overview of the intent and content of the new PSEA. The second section, which makes up the bulk of the paper, examines a series of key issues associated with the implementation of the Act by the PSC. Subsection 2.1 first looks at the

² It is important to note that the paper does not seek to evaluate the results and outcomes achieved through the implementation of the new legislation or assess the extent to which the objectives of the staffing reforms have been achieved to date. For example, there is no attempt to directly assess whether managers are actually using and benefiting from added flexibility in staffing, whether the speed of staffing has improved or whether the new provisions have had any effect on non-partisanship. In addition, the paper does not examine the efforts made by other HR-related agencies, such as the Office of the Chief Human Resources Officer, or departments in implementing the PSEA and other parts of the PSMA. The focus here is exclusively on the steps taken by the PSC to put the new legislation in place, the choices that were made in this regard and the challenges that were encountered along the way.

co-ordination of implementation efforts between the PSC and other organizations. Then, in subsection 2.2, we discuss the development of new staffing policies and the development of the delegation and accountability frameworks used under the new system. The following section looks at the efforts deployed to inform and train organizational managers and HR specialists. Subsection 2.4 focuses on some of the more significant organizational issues raised by the implementation of the new PSEA, namely the investment in a more substantial oversight capacity and debates about the future role of staffing services offered to organizations by the PSC. In the final section, we examine the efforts deployed by the PSC to put into place the reformed framework for dealing with the political activities of public servants. We then offer some concluding remarks on our findings.

1. Staffing reform and the new *Public Service Employment Act*

The reform enacted in 2003 was the culmination of an extensive process, driven by the senior leadership of the public service and motivated by the perceived need to modernize the ways in which the federal bureaucracy acquires, develops and deploys its human resources. Its more immediate origins can be traced back to the publication of a highly critical study of the HR system published by the Office of the Auditor General in 2000, which decried the system's complexity and inefficiency and called for large-scale changes.³ Following the publication of this report, the government committed itself, notably in its Speech from the Throne in 2001, to comprehensive reforms to make sure that the public service could continue to attract and develop highly qualified people in an era when the knowledge, skills and creativity of an organization's personnel matter more than ever to its success. A few weeks later, the Clerk of the Privy Council announced a fundamental reform of the public service's HR approach and operations, including its staffing legislation, deemed to be too constraining to make the public service a modern and people-centered organization.⁴ This reform process was subsequently led by a task force appointed by the Clerk and headed by a senior deputy minister, Ran Quail. The report of the Quail Task Force served as the basis for the reforms that were eventually enacted.⁵

While these events constituted the more proximate causes of the changes adopted at the end of 2003, their overall intent and philosophy can easily be situated in longer-term trends. For decades prior to the changes, managers and executives in the public service had expressed concerns with the centralized, rules-heavy and complex nature of the staffing system, decrying its ensuing rigidity and inefficiency. In fact, the core intent of the reform — to introduce greater flexibility in the system and further delegate staffing to organizational managers — was the impetus of many smaller policy and legislative changes made over preceding decades. This search for more managerial flexibility was also at the centre of several reform proposals debated within and outside the PSC in the past. As recently as the mid-1990s, the PSC had moved of its own volition toward a more delegated and values-based staffing system, anchored in a series of delegation agreements signed with organizations.⁶

In this perspective, while the 2003 changes were undoubtedly more extensive and radical, they also conformed to a longer-term trend in policy. The core philosophy underpinning this trend is a move toward a “values-based HR decision-making system,” one that relies as little as possible on a set of

³ Office of the Auditor General of Canada (2000) *Streamlining the Human Resources Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities*, Ottawa.

⁴ See Clerk of the Privy Council (2001) *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, Privy Council Office, Ottawa.

⁵ For a more complete account of these events, see Luc JUILLET and Ken Rasmussen (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 199-206.

⁶ See Luc JUILLET and Ken Rasmussen (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 191-194.

prescribed rules and practices and to a greater extent on the responsible judgment of employees who are trusted to live up to a set of core values, such as non-partisanship, fairness and transparency. Under such a system, organizational managers and executives would operate under a relatively light staffing framework mandated by central agencies, would be entrusted to develop their own internal HR practices consistent with this framework and its underlying values and would be monitored, including through periodic audits, to ensure compliance with the basic rules of the system and the values that it is meant to embody. This, in a nutshell, is meant to be the approach flowing from the new PSEA.

While the shift toward a values-based system indicates the broad direction of the changes, it leaves unanswered many questions about how the new staffing system is to work in practice. At the time of crafting the new legislation, key choices were made in this regard; many of them with significant implications for the PSC. In fact, those key choices went a long way to setting the implementation agenda for the PSC. We now discuss some of those key choices.

A central question addressed at the time of the reform was whether the statutory authority for appointments, and its associated policy-setting role, should be removed from the PSC, which would simply become an auditing body reporting to Parliament. The Quail Task Force was explicitly considering such a “bold option” as a means of obtaining radical changes in the HR system. For many advocates of reform, such a move would go a long way toward improving the efficiency of staffing, simplifying the governance of HR and ensuring direct control of staffing policy by public service executives. That being said, such a move was not without complications, as the task force debated where the staffing authority would then reside and what the respective roles of the Treasury Board of Canada Secretariat and organization heads might be under a new system.

However, this option was strongly opposed by the PSC itself, which believed that relying solely on the public reporting of audits would not provide it with the necessary leverage over organizations to ensure that some staffing values, such as political impartiality or equity, would be respected.⁷ Under pressure to achieve greater efficiency, agencies falling more directly under the control of the government might be tempted to give short shrift to other values associated with the staffing system and their executives would be more exposed to potential pressures from politicians seeking to influence the staffing process. Only an independent agency, the president of the PSC argued at the time, would be in a position to properly defend the political neutrality of the public service and strive to maintain a balance among competing values of efficiency, fairness, transparency and equity of access.⁸ In what was clearly a very difficult situation, the President strongly defended the PSC’s independence and staffing authority, even appealing directly to the President of the Treasury Board and threatening to alert parliamentarians and the public about these concerns.⁹

⁷ For a brief overview of this debate, see Luc Juiilet and Ken Rasmussen (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 206-210.

⁸ See, for example, the comments in Public Service Commission (2002) *Annual Report 2001-2002: Protecting Merit and the Public Trust*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services Canada, 14-15.

⁹ Luc Juiilet and Ken Rasmussen (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 208.

The deputy ministers' community was split over the issue and the debate that ensued was, by all accounts, very difficult. When interviewed for this study, a senior executive who was at the Privy Council Office at the time described it metaphorically as a "small civil war." However, at the end of the debate, according to a senior member of the Quail Task Force interviewed for this study, a clear majority of deputy ministers preferred to leave the statutory authority for appointments with the PSC. In particular, some deputy heads were convinced that the possibility of relying on an independent agent of Parliament to resist potential political pressures for hiring particular individuals remained a necessary feature of our system of public administration. In other words, despite the fact that the days of rampant patronage are long gone, these deputy ministers believed that the PSC remains an institutional backstop against the threat of politicization, an important institutional safeguard that could prove occasionally useful to senior executives in fending off political pressures. Other deputy heads, more open in principle to a radical institutional change, simply did not think that the battle that would be required to remove the appointment and appointment-related authorities from the Commission would be worth it.¹⁰ These views were eventually bolstered when a new Clerk of the Privy Council was appointed and the incoming individual, Alex Himelfarb, seemed to favour a more cautious approach to the reforms.¹¹

Consequently, after much debate at the highest level of the public service, the decision was made to leave the legal authority for appointments to the Commission, which would be explicitly asked to delegate it to organizations by the statute. This call for the delegation of staffing authority "to as low a level as possible within the public service" was eventually written into the preamble to the new statute. However, as one would expect, the exact extent, method and conditions under which this delegation would occur were left unspecified in the legislation. At the same time, the delegation of authority also implied the development of a solid system of oversight to ensure that the conditions of delegation would be respected and that delegated authority would be exercised in a manner consistent with the values enunciated in the legislation. In 2003, such a robust and extensive oversight capacity, especially with regard to audits, did not exist at the PSC. Consequently, the development of a delegation framework and an adequate oversight regime became important issues during the implementation of the new PSEA.

As we will discuss later, another legacy of this high-level debate on the institutional position of the PSC has been that, following the adoption of the PSEA, some senior executives remained dissatisfied with the enduring role of the PSC. According to some of our interviews, at least to some extent, this battle was carried over into the implementation phase. As a senior executive of the Commission explained in an interview, some of the tensions that subsequently emerged between the PSC and the PSHRMAC through the implementation process could clearly be traced back to this original disagreement about the role of the PSC. For other executives, the debate on the role of the PSC simply contributed to some ongoing confusion about the respective roles of the PSC and the PSHRMAC. As the senior executive put it: "For some people, the ambivalence about the role of the PSC under the new system persisted after the Act [was adopted]."

¹⁰ Confidential interview with a former senior executive at a central agency.

¹¹ Interview with a senior executive with the Quail Task Force at the time.

A second key choice made at the time that the reform was adopted was the decision to entrench in legislation, for the first time in history, a definition of the merit principle. Meant to modify the conception that had emerged through court decisions under the previous system, which was faulted for much of its rigidity, the new definition makes clear that a meritorious appointment is one where the appointed candidate meets the essential requirements of the position to be filled and not necessarily the one who would be deemed the most qualified following an exhaustive and systematic ranking of all candidates. In this perspective, the Act even explicitly states that, to be based on merit, an appointment process does not need to consider several candidates. However, at the same time, appointment decisions are also clearly expected to respect the values that the law continues to associate with the staffing system, such as fairness, representativeness, access and transparency. The manner in which the system is to ensure that the redefined principle of merit is applied and that the values of the system are respected is an issue that needed to be addressed through the adoption of staffing policies. For the PSC, the only entity holding the legal authority to make appointments and hence the only body able to set the conditions of its use, policy development would then also become a crucial task of the implementation of the PSEA.

Other choices made in 2003 had a profound impact on the PSC as an organization. The PSMA effectively removed the responsibility of hearing the appeals of organizational staffing decisions from the PSC by creating a separate independent staffing tribunal, the Public Service Staffing Tribunal (PSST). Simultaneously, the decision was made to severely circumscribe the grounds for appeal to cases involving the abuse of authority by managers. Other complaints, such as appeals based on errors committed in good faith, were to be dealt with by deputy heads through internal organizational processes. These decisions put an end to a long-standing function of the PSC, by transferring it to the PSST and to deputy heads. Similarly, the training and development programs, which historically had been an important component of the PSC, were transferred to other organizations in an effort to regroup HR functions under the leadership of the Treasury Board. For the PSC, this change also constituted an important organizational transformation. In narrow budget terms, the loss of this function alone meant a sizeable and permanent transfer of \$55M out of its annual budget to the Canada School of Public Service (CSPS) and the newly created PSHRMAC. Combined with the transformation of its branch offering staffing services, including a partial shift to a cost-recovery model in recent years, and the need to build up its audit branch, these substantial organizational changes represented an important component of the implementation of the 2003 reforms.

Finally, Part 7 of the new PSEA contains new provisions concerning the political activities of public servants. While these measures are not directly related to staffing (although they have clear implications for the conditions of employment of public servants), they speak directly to the Commission's mandate to protect the political impartiality of the public service. In 1991, a decision of the Supreme Court of Canada affirmed the political rights of public servants and invalidated some of the sections of the old PSEA that simply prohibited public servants from engaging in political activities in favour of or against a political party or a candidate in an election. In the *Osborne* decision, the Supreme Court deemed this approach to be excessive and unduly curtailing

the political rights of public servants. While recognizing the need to ensure the political impartiality of the public service, the Supreme Court essentially asked Parliament to find an approach that would better balance this legitimate objective against the constitutional rights of public servants.¹²

In effect, while it left intact the sections of the PSEA requiring public servants to obtain the explicit permission of the PSC before running in federal or provincial elections, the *Osborne* decision nevertheless created a hole in the regulation of their political activities.¹³ To remediate this situation, the new PSEA contains provisions that allow public servants to engage in political activities insofar as they do not impair, or appear to impair, their ability to perform their work in a politically impartial manner. The only exception concerns deputy heads, who are prohibited from engaging in any form of political activity with the exception of voting. This part of the PSEA clearly reaffirms the role of the PSC in this area. For example, it gives the PSC the explicit mandate to recommend regulations identifying specific political activities to be prohibited (if it deems it necessary) and it also entrusts the PSC with the task of investigating allegations that either a deputy head or an employee has violated the rules concerning political activities. Furthermore, the new legislation extends the need for obtaining the PSC's permission before running for office to elections occurring at the municipal level and gives the Commission the authority to decide whether a successful candidate must take a leave of absence or even resign from their position while holding a municipal office. Overall, these new provisions regarding the political involvement of public servants also required significant work by the Commission as it proceeded to implement the new PSEA.

While the broad survey of the new PSEA presented in this section necessarily remains limited, it nevertheless offers a picture of the nature and the magnitude of the challenges presented by the implementation of the new legislation by the PSC. To create a new set of staffing policies, design and deploy an extensively delegated model of staffing, significantly restructure itself as an organization and develop a new and expanded system to regulate the political activities of employees across the entire public service: a daunting set of objectives by any measure. To meet them simultaneously within a fairly short time frame, while continuing to operate the existing staffing system for the first two years, was obviously an ambitious program for the PSC. In the next section, we examine how the Commission proceeded to implement the new PSEA in all of those areas and the challenges that it encountered along the way.

¹² *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 R.C.S. 69. See also Luc Juillet and Ken Rasmussen (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 137-139.

¹³ It should be pointed out that, when these provisions of the old PSEA were struck down by the Supreme Court, the Treasury Board of Canada Secretariat's Office on Values and Ethics essentially became responsible for dealing with these cases of political activities unrelated to candidacies in elections. It did so in the context of the broader legal concept of the "duty of loyalty to the employer" and the *Values and Ethics Code for the Public Service*. Even after the adoption of the new PSEA, the PSC and the TBS faced the necessity to work together to ensure that the new statutory provisions, and their related regulatory and policy measures, remained compatible and coherent with the ethics code and labour law principles.

However, before examining its implementation, it must be noted that the new PSEA was not the sole staffing reform pursued by the PSC during this period. As part of the broader agenda of HR modernization, a number of other initiatives were already under way and could not be stopped because of the adoption of the new legislation. For example, the increased use of a national area of selection for appointments to the public service, strongly supported by a group of parliamentarians who see the measure as a key step toward more equitable access to public employment by Canadians, also represented a significant endeavour. The mandatory use of a national area of selection for open competitions to fill senior officer-level positions had been introduced in the fall of 2001 and pilot projects had taken place for lower-level officers in 2002. While the Commission has proceeded with care, fearing the ensuing rise in the volume of applicants for many positions and the resulting administrative burden for organizations, the file continued to evolve as the PSC turned its attention to the PSEA's implementation.

In this same period, the PSC was pursuing some large-scale technological projects related to e-recruitment tools. Better information technology must be a key part of the solution for dealing with high volumes of applicants and alleviating the administrative burden of organizations in the area of staffing. A modern, sophisticated IT infrastructure is a must for large-scale staffing processes. In this perspective, a new technology was launched in April 2003 to help advance the use of electronic recruitment tools (e.g. for receiving and screening applications) but, as the PSC turned its attention to PSEA implementation, considerable efforts and long-term funding remained necessary to complete this project. Moreover, in the same period, the Commission was experimenting with collective staffing (i.e. the use of shared, pre-qualified pools of candidates) and introducing policy changes concerning the conversion of term positions into indeterminate ones. While some of these policy issues are easily reconcilable with the new PSEA, others, such as collective staffing initiatives, have raised some particular policy complications under the new Act. In sum, according to some interviewees, the work of implementing the new legislation was at times complicated by the added burden of continuing with some of the reforms that predated the adoption of the PSEA.

In fact, some interviewees made the same point in reference to other system-wide reforms, such as the adoption of the *Federal Accountability Act*, the tightening of budgetary controls and the launch of expenditure reviews. These reforms clearly affected the PSC as an organization as it was trying to mobilize its energies and resources for the implementation of the HR reform. They also made it more difficult to compete for the attention of executives and managers, who were generally the common target of all these administrative reforms and frequently felt overwhelmed and demoralized by what seemed like an onslaught of changes. As one executive put it: "With all this talk about accountability, I think that it just became easier [for the PSC] to be perceived like just another cop sent after the departments. The overall context in which the HR reforms took place made them a tough sell." While this paper does not systematically examine those interactions, it is certainly worth remembering that the implementation of the new PSEA was not the only preoccupation of the public service over this period.

2. The Public Service Commission and the implementation of the *Public Service Employment Act* (2003)

The bill proposing the PSMA, which contained the changes to the PSEA, was tabled in Parliament in February 2003. Adopted by Parliament on November 4, 2003, it received Royal Assent a few days later. However, the PSMA specified that some of its components would come into force at a later date. The new staffing provisions included in the renewed PSEA were scheduled to come fully into force only on December 31, 2005, leaving about two years for the PSC and the organizations affected (or created) by the reforms to prepare for a smooth transition to the new staffing regime. The new provisions concerning the political activities of public servants, contained in Part 7 of the new PSEA, were originally scheduled to come into force even earlier, at the end of 2004. At the Commission's request, the government subsequently decided that these new measures would also come into force at the end of December 2005.

The PSC made full use of the years preceding the coming into force of the Act to prepare for the implementation of the new provisions. In fact, the Commission's implementation planning began even before the Act was finally approved by Parliament, an approach made possible by the long process of HR modernization that led to the new legislation. As a senior official of the Commission stated during an interview: "our people had been involved and had followed closely the reform process and the evolution of the draft legislation, including while it was considered by the House of Commons, so they understood the legislation well and were well-prepared to move on its implementation."

Yet, despite its early start, the PSC still faced a daunting timeline to implement such wide-ranging changes. In about 24 months, it needed to consult key stakeholders; develop new regulations, policies and guidance documents; establish new administrative processes; agree on delegation instruments and agreements with organizations; communicate the changes to the entire public service; and help train managers and HR specialists for the new system — and it needed to do all this while it was changing leadership and transforming itself significantly as an organization. In fact, given the need to give organizations enough time to organize themselves to handle the new delegated framework, the PSC decided that most of the deliverables needed to be completed within the first 18 months following the enactment of the PSEA.¹⁴

In the fall of 2003, to drive the process and stick to this ambitious schedule, the Merit Policy and Accountability Branch established a project management office to support implementation activities within the PSC. It also initially created a core working group, meeting bi-weekly and composed of executives from its key branches, including Resourcing Policy and Legislation, Information Management and Review, Delegation, Communications and Outreach and Legal Services.¹⁵ This internal group led and supported the implementation process within the PSC in

¹⁴ Public Service Commission, *The Public Service Commission's Implementation Plan for the New Legislation*, internal memo dated November 12, 2003, 2.

¹⁵ Ibid, 2.

the early days of the implementation effort. As the implementation unfolded, some organizational changes were made, such as the creation of a PSEA Implementation Task Force in the winter of 2004, which met every morning to discuss the state of the project. According to our interviews, within the PSC, collaboration was particularly close among the directors general in charge of policy development, delegation and oversight. Because of the tight deadlines, it was necessary to move forward simultaneously on all these dimensions of the new framework, and doing so while ensuring the coherence of the overall framework represented an important challenge. Daily communication proved an essential factor in meeting this challenge. Extensive communication within the PSC was also necessary to ensure that feedback received from organizations and other stakeholders was relayed effectively to the whole PSC implementation team. In sum, internally, with the exception of the work on the political activities provisions, which followed a largely separate process, the implementation of the Act benefitted internally from a strong and integrated project management effort in those few important years leading to December 2005.

2.1. Communication, co-ordination and the debates about the role of the Public Service Commission

One of the first key issue that confronted the PSC as it turned to the implementation of the new Act was to settle on an approach that would help it reconcile the need to collaborate extensively with other organizations with the simultaneous need to keep, and be perceived as keeping, its independence as an oversight body reporting directly to Parliament. This long-standing issue in the history of the PSC seemed to be brought out again in full force by the reform: the overall effect of the changes was clearly to strengthen the oversight responsibilities of the Commission, but, as we saw, the reformers also stopped short of depriving the PSC of its responsibilities as an executive agency, including the delivery of staffing services to organizations. Once again, the PSC seemed to be at once both in and out of the executive family, a situation that raised questions about how it should approach the implementation of the PSEA.

As we will discuss later, the complex and unique position ascribed to the PSC by Parliament raised some straightforward issues of project management, such as the extent to which it should rely on the government-wide governance structure for HR reforms to guide its implementation work, but, at a deeper level, it also created difficulties and personal tensions that affected the implementation process. As we saw previously, at the time of adopting the reform, the deputy minister community was divided on whether the PSC should be reduced to a parliamentary agent auditing staffing practices. While the decision was made to leave it much of its executive responsibilities and authorities, after the reform had been enacted, some of the key figures involved in HR modernization remained convinced that the Commission's role in staffing should be minimized. Furthermore, within the broader community of senior officials, there also remained some ambivalence about the proper role of the PSC under the new system. The creation of the PSHRMAC, which officially was to exercise leadership within the bureaucracy on HR issues, generally added to this ambivalence and, in the end, generated a fair amount of confusion about how the new staffing system was to work.

The creation of the PSHRMAC, which quickly sought to involve itself in several staffing policy issues, also created some tension between the two agencies. According to interviewees, this tension manifested itself in a myriad of ways. For example, the PSC and the PSHRMAC ended up clashing over matters of staffing policy and the training of managers. In fact, it is evident from interviewing people both within and outside the PSC that, especially in the early years of implementation, the tensions between the two agencies about their respective roles and responsibilities were quite strong and did not help with the system-wide implementation of the new Act. In particular, they sowed a fair bit of confusion about the reform among organizational managers and executives, leading to some loss of momentum and credibility. In this respect, the problem seems to have been particularly acute for the PSHRMAC, a newer organization with less stable leadership. The inter-organizational tensions resulted in some wasted time and energy for many people involved in the implementation process.

As for the PSC, its institutional position also raised some questions about how it should present itself throughout its implementation efforts. Its leadership was attentive from the beginning to the need to effectively communicate its future role to organizations, but it was equally conscious of the difficulties of playing up its renewed emphasis on oversight and auditing without losing the trust of organizational managers. To help it think through these issues, in December 2002, the Commission directed its Communication and Outreach division to write a discussion paper exploring potential approaches. The communication and consultation approach was later endorsed by the Commissioners.

This paper, completed in May 2003, was insightful in identifying early one of the challenges of the implementation process.¹⁶ It made the point that, when using an oversight model placing greater emphasis on auditing of delegated authority, effective public communication, especially about the results of audits, would become essential to maintain its credibility as an independent agency and establish its reputation as a strong oversight body.¹⁷ However, this might be a tricky endeavour since it touched on the Commission's complex institutional position: a balance would have to be struck between publicly denouncing shortcomings in the staffing practices of organizations and preserving a constructive, trust-based relationship with organizational managers and executives. However, such a balance would be necessary to maintain a smoothly functioning staffing system while overcoming potential distrust of employees and parliamentarians in an audit-based oversight model (as opposed to one more closely controlling individual transactions).

As the discussion paper put it, from a communications perspective focused on the PSC:

"If the public, and their agent, Parliament, is [sic] to be convinced that the new PSC is acting in their interest, we must ensure that those that we oversee know we have the clout to make their wrongdoings public. The "bad PSC cop" needs to make strategic appearances. At the same time, HR issues are rarely the top news story across the country. We must face the fact that if we create some controversy to get noticed, as owner-overseer, it may not be in our

¹⁶ Public Service Commission of Canada (Communications and Outreach), *Communication Options for the New PSC*, May 2003, internal document.

¹⁷ Ibid, 7.

interest to continually shame a system we have a hand in managing. Much of communications challenges centre on this very point: finding the right balance between our two roles of owner and operator.”¹⁸

Obviously, achieving this balance constitutes more than a communication challenge: it goes to the heart of the new staffing regime’s operation. With respect to the implementation of the new PSEA, it highlighted the need to define with greater clarity the respective roles and responsibilities of organizations, the new HR agency reporting to the Treasury Board and the PSC under the new legislative framework. As we saw earlier, while the new legislation is clear that the delegation of staffing authority to organizational managers should be as extensive as possible, it left to the Commission its statutory authority for making appointments and did not turn it exclusively into an auditing body.¹⁹ As a result, part of the challenge of implementation for the Commission would be to define with greater precision its role and relationship with other actors in the system as it straddled the functions of ensuring external oversight, making staffing policy and guiding organizations and delivering staffing services.

This challenge surfaced periodically throughout the implementation process and, in fact, remains controversial today. As one senior PSC official told us:

“I think that the implementation of the reform has been weakened by some ongoing confusion about who is supposed to be doing what. We created elaborate co-ordination structures with PSHRMAC and others, but I don’t think that there ever was clear agreement among senior leaders on how the respective roles and responsibilities should be handled. There is probably more confusion around OCHRO but DMs are not very clear on the Commission either. [...] One DM told me: ‘The PSC is telling us: ‘we’re here to help you, but don’t forget that our auditors will be watching you.’ Another senior deputy told me: ‘You guys have become just another auditor on our back.’”

Obviously, it is impossible, in the context of this study, to ascertain how representative these views are of the overall deputy heads’ community. But these comments, echoed by other interviewees, certainly illustrate the challenge faced by the Commission in positioning itself vis-à-vis other actors as it operates under the new PSEA.

¹⁸ Ibid, 3.

¹⁹ The new PSEA not only allows the PSC to delegate staffing authority to deputy heads, its preamble also makes clear that the delegation should be as extensive as possible within organizations. The preamble to the Act contains the following statements: “[...] authority to make appointments to and within the public service has been vested in the Public Service Commission, which can delegate this authority to deputy heads; [...] delegation of staffing authority should be to as low a level as possible within the public service, and should afford public service managers the flexibility necessary to staff, to manage and to lead their personnel to achieve results for Canadians; [...].”

The Public Service Commission and government-wide co-ordination of human resources modernization

This challenge also clearly had immediate repercussions on how to handle the implementation process. On one hand, it was seen as imperative to fully co-ordinate implementation activities with other agencies, such as the PSHRMAC and the CSPS, to avoid duplication of efforts, ensure coherence in policy development and prevent inconsistency in communicating with organizations. On the other hand, in keeping with the spirit of the new legislation, the PSC also needed to be sure to preserve its independence, and be seen as doing so, as it went about developing a new staffing policy and communicating its future role to organizations and other stakeholders.²⁰ As a result, while it did its own consultations and outreach, the PSC also participated extensively in co-ordination committees established by other organizations and in several joint consultation, information and training initiatives, particularly with the PSHRMAC.

To assist in the implementation of the PSMA, the Treasury Board of Canada Secretariat established a Human Resource Management Implementation (HRMI) Governance Structure in the fall of 2003. It consisted of a committee of deputy ministers (DMs), five DM sub-committees and an assistant deputy minister HR Advisory Group. These committees were supported by an HRMI Secretariat created within the Treasury Board of Canada Secretariat, which served in effect as a project management office for the implementation of the Act. The DM committee essentially served as an advisory group to the Secretary of the Treasury Board for the implementation of the new legislation, conveying the views of senior executives on HR reforms, providing input into the Secretariat's decisions and helping it identify potential difficulties throughout the process. Each sub-committee focused on a particular set of issues, such as labour-management relations or information management, and tried to ensure the sharing of information and the co-ordination of efforts.²¹

The PSC was well-integrated into this governance structure and used its presence on these committees to share information and consult their members about its plans. The Commission's President sat personally on the DM committee and one of its vice-presidents or directors general served on each of the five sub-committees. The sub-committee on staffing and staffing recourse was of special importance to the PSC, as its recommendations had to be compatible with any staffing policy eventually adopted by the Commission. Represented by its Vice-President (Merit Policy and Accountability), the PSC used this venue to share its early thinking on policy and delegation as well as to seek other organizations' views on some of the key issues within its purview. It also sought to use these discussions to send key signals about how it would approach its renewed role. As one internal memo put it at the time:

²⁰ See, for example, Public Service Commission, *Interface with TBS' Human Resources Modernization Implementation Governance Structure*, internal memo dated November 12, 2003, as well as Public Service Commission, *PSC Consultations for Human Resources Modernization Implementation*, internal memo dated November 12, 2003.

²¹ The five sub-committees were the following: Staffing and Staffing Recourse; Labour-Management Relations and Dispute Resolution; Accountability, Performance Management and Reporting; Learning, Culture Change and Communications; and Information Management and Systems.

“By [sharing its initial thinking on policy, delegation and accountability], the PSC will be in a position to influence the development of the new staffing system, while getting valuable input toward the development of its own framework. The early involvement of the PSC in these discussions is essential to counter a widespread impression that there will be no rules in the new staffing system.”²²

As we can see, it was important for the PSC to signal from the outset that it would remain a key player in the staffing system, even under a highly delegated model.

This preoccupation with signalling its independence also affected the PSC’s approach to consultations. As a PSC manager wrote in the early days of implementation: “Key to the development and implementation [of the new staffing system] will be a communication and consultation strategy that repositions the PSC relationships with stakeholders.”²³ In this perspective, the PSC was clearly determined to complement any input that it would receive from the joint HRMI governance structure with input gained from its own consultations, including with organizations and bargaining agents. As an internal document on the issue stated at the time:

“The guiding philosophy of these consultations will be to demonstrate the independence of the new PSC (by consulting broadly and independently and in particular with unions), yet leveraging the opportunities provided by the various DM/ADM/Parliamentary committee meetings and other HR fora to inform them of our plans and be informed of their issues and concerns.”

In sum, while the PSC did participate in the overall HR modernization governance structure, its objective in doing so was not solely to ensure a necessary level of co-ordination. It was also to use those committees as forums for consulting key stakeholders and for asserting its unique role and independence within the staffing system. It also conducted several independent consultations. Co-ordination, consultation and communication objectives were clearly intermingled in this first phase of the implementation process, which served as the basis for the development of the new appointment and delegation system mandated by the PSEA.

2.2. The development of the new staffing framework: policy development and delegation

While the enactment of the new PSEA marked the adoption of a new delegated staffing model, following its adoption in 2003, much remained to be done to make the Act a reality. For the PSC, the first necessary step in the implementation of the Act was the development of a new appointment framework, including new regulations, policies and delegation instruments as well as a strengthened

²² Public Service Commission, *Interface with TBS’ Human Resources Modernization Implementation Governance Structure*, internal memo dated November 12, 2003, 2.

²³ Public Service Commission, *The Public Service Commission’s Implementation Plan for the New Legislation*, internal memo dated November 12, 2003.

oversight system, to make sure that staffing could be effectively delegated to executives and managers while ensuring the integrity of the merit system. Obviously, the design and deployment of this new appointment framework represented a significant challenge and it occupied much of the two years that followed the adoption of the PSEA. By the spring of 2005, much of the framework had been designed and the PSC could start to work with organizations on delegation agreements. However, it took until the very end of 2005 to finalize some policies, conclude some agreements and get the new regulations formally adopted by the Governor in Council.

In developing this framework, the PSC clearly intended to respect the spirit of the reform and limit as much as possible the number and complexity of regulations and policies associated with the new system in order to avoid encouraging the return to a heavily rules-based regime. An internal document, produced in late 2003 by the Merit Policy and Accountability Branch to set out the Commission's approach to the development of the new policy framework, illustrates its thinking on this issue and is worth quoting at length:

"To establish an appropriate balance between the flexibility inherent in the legislation and the need to ensure the integrity of the appointment process the following approach to policy has been proposed: Through policy the PSC will establish core values and principles that will guide managerial decision-making in the appointment process. These are based on the premise that merit and non-partisanship must be applied in accordance with core values (such as fairness, equity, transparency, flexibility, diversity and excellence) that operate within a system of accountability to preserve the integrity of the appointment system. [...]

Where possible, the PSC will avoid imposing prescriptive policy and detailed procedures that could jeopardize the flexible, values-based approach inherent in the proposed legislation but will provide guidance around key activities to help managers make balanced decisions and ensure the integrity of appointments. [...]

Guidelines would for the most part illustrate best practices and important considerations to help departments develop their own internal policies on specific subjects, particularly where the existence of an internal policy is a requirement of delegation.

The PSC will actively monitor the appointment system and, where deficiencies are found, will take steps to correct them. This may mean adding additional policy requirements, but only for those departments and in those cases where problems are uncovered; it would make no sense to constrain unnecessarily those well-performing departments when isolated difficulties are uncovered."²⁴

In sum, in developing the new appointment framework, it is clear that the PSC intended to preserve as much flexibility for organizational executives and managers as possible, but that it also recognized the challenge of striking a balance between necessary guidance and managerial flexibility.

²⁴ Public Service Commission, *New Policy Framework*, internal memo dated November 23, 2003, 2.

As part of its work on developing the new framework, the Commission set out to consult its key stakeholders on the proposed content of regulations and policies. As we discussed earlier, the government-wide HR modernization governance structure, especially the DM sub-committees, proved very useful in getting the views of departments and other central agencies, but the PSC also conducted separate consultations with key stakeholders.

Throughout the first two years, the Vice-President (Merit Policy and Accountability) stayed in close contact with a selected group of assistant deputy ministers responsible for HR in their organizations, having weekly “coffee and muffins” meetings to discuss PSEA implementation. The Vice-President also chaired a committee of directors general of HR, which was instrumental in putting the word out about the reform. In addition to those initiatives, the PSC also had numerous meetings with various stakeholders, including with unions, the association of executives (APEX), members of the HR community and executives. The PSC Advisory Council, which includes both organizational representatives and unions, also provided feedback on policy development and other implementation issues. In particular, a consultation group on political activities was established in March 2004, and was heavily involved in shaping the approach finally adopted by the PSC.²⁵

Moreover, in the fall of 2004, the PSC conducted a series of cross-country consultations on the new appointment framework, the delegation of authorities to appoint people to the executive group and the regulation of political activities. In total, 15 sessions were held, including 12 outside the National Capital Region. Out of the 599 public servants who participated in these sessions, 231 were members of the executive group.²⁶ A wide range of concerns were expressed at these sessions. For example, participants expressed concerns that organizations lacked the resources for effective implementation of the PSEA and they perceived a lack of commitment to the reform by their senior management, which they feared could be problematic given the enormity of the changes. There was also significant discussion about the new recourse process, including the role of informal discussions and the concept of “abuse of authority” under the new Act. There were also significant concerns about the delegation of authorities for staffing executive positions: some participants feared that it would lead to abuse, while others decried that it would result in the loss of a coherent corporate approach to the executive group and limit future interorganizational mobility.

Finally, the PSC also held some large conferences, involving over 100 participants, to “pre-test” its policy framework and evaluate how some important policy choices would be received by organizations. In some cases, these conferences led to changes meant to adapt policies to the needs of organizations. In other cases, they provided the PSC with a better understanding of the risks associated with some of its policy choices and made for more informed, if still sometimes unpopular, policy decisions.

²⁵ Public Service Commission, *Detailed Strategy for Consulting with the PSCAC Consultation Group*, internal document dated March 2004, and confidential interview with a former executive of the PSC.

²⁶ Public Service Commission, *Summary of PSC Cross-Country Consultations*, internal document dated November 30, 2004, 1.

Overall, these conferences and the other consultations outlined earlier made for a very open process of policy development. As a senior executive leading this work said in an interview, “the development of policy was anything but a closed, inward-looking process. I think that this was an essential ingredient [of our approach for implementing the new PSEA].” Another senior executive involved in this work also confirmed that the extensive consultations undertaken by the PSC, either through the HRMI governance committees or by itself, had a clear impact on the policies adopted by the Commission: “Sometimes they led us to significantly change our approach, like in the case of political activities, and sometimes they allowed us to come up with new versions of the policies that would make more sense to departments. But there is no question that they had an impact.” According to this same executive, while the feedback received through the high-level HRMI governance committees was important, the separate consultations held by the PSC often proved more useful as they allowed for more informal, detailed exchanges on how things would work on the ground. Finally, another interviewee who was involved in these consultations on behalf of their organization and the National Staffing Council also remarked on the extensive consultations of the PSC: “We really felt that we were meaningfully consulted and that the PSC was taking account of our concerns.”

The outcome of all this work is a fairly elaborate staffing framework that ties together a few regulations, a set of staffing policies further detailed and explained through guidelines and other supporting documents, a series of delegation agreements setting the basic conditions for the use of delegated authorities by organizations and a reporting system supporting the monitoring and accountability of organizations. Obviously, the ensuing framework remains fairly extensive. In order to ensure that it can appropriately report to Parliament on the use of its delegated authority, the Commission requires a strong framework specifying the requirements of delegation, the fundamental norms to be respected in staffing as well as a full continuum of oversight, from periodic reporting to investigations and audits. Without such a system, it would be impossible for the PSC to provide assurances to parliamentarians about the staffing practices of organizations.

Still, in the end, the new staffing framework remains far less detailed and prescriptive than the one that it replaced. As one of the interviewees pointed out, the old staffing manual, with its 46 chapters, has been replaced by a set of 10 broadly formulated policies, more authorities have been delegated, such as the authority to staff executive positions, and the grounds for appealing staffing decisions have been narrowed: “On the whole, it’s really a new world.” Another former senior executive of the PSC similarly underscored the significance of the change: “I would say that we reduced the volume of policy, if you just take the number of pages as an indication, by a factor of ten. That’s why the senior leaders of the HR community were strong backers of the reform.”

All the pieces of the new appointment framework came into place by the end of 2005, just in time for the coming into force of the new PSEA. The regulations were formally adopted in November 2005. The more comprehensive regulations, the *Public Service Employment Regulations*, were officially adopted on November 4, 2005, and cover a range of issues, including entitlements to appointment in priority, appointment to the executive group, acting appointments and lay-offs. Then, a few weeks later, the Commission also adopted new regulations addressing potential exemptions of

official languages requirements in non-imperative appointments.²⁷ The regulations concerning the legislation's provisions on the political activities of public servants were also adopted at the end of November 2005. In addition to those regulations, the PSC also developed a set of ten policies touching on various aspects of the staffing framework, such as the choice of area of selection, the design of assessment processes and the use of corrective actions. In contrast to the staffing manual of the past, this set of policies, even with their associated guidelines and guidance documents, represented a significant reduction of the number of rules or requirements associated with the staffing process.

On April 25, 2005, the President of the Commission wrote to all deputy heads, announcing that the new appointment framework had been completed and that it should now be used to develop their organizations' own staffing approach.²⁸ The President also highlighted some of the support that would be made available to organizations during this process, ranging from the advice of the Commission's strategic HR consultants to a series of support documents and information sessions. Obviously, the development of organizational staffing systems and policies represented a crucial step for the implementation of the new PSEA, as it constituted an essential precondition for the delegation of staffing authority by the PSC. While some preparatory work could have taken place within organizations awaiting the new staffing authorities, the completion of the PSC's appointment framework now left them about eight months to complete the work if the authorities were to be delegated on time for the Act's coming into force.

The Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI), which establishes the terms and conditions of delegation of staffing authorities to deputy heads, is the key instrument developed by the PSC to formalize the delegation of staffing to organizations. In effect, these instruments are agreements signed between deputy heads and the Commission that include a schedule of the various appointment and appointment-related authorities delegated to deputy heads, identify the conditions attached by the Commission to this delegation and provide a description of the accountability and audit expectations placed on organizations. The ADAI also stipulates the conditions placed by the Commission on the sub-delegation of staffing authorities from the deputy heads to organizational managers.

The PSC successfully developed the framework for these agreements over the course of 2004 and, once the organizations developed their own staffing systems in accordance to the new appointment framework, the Commission was able to proceed with the delegation of authorities. By December 2005, ADAIs had been signed with 80 deputy heads, covering most of the positions regulated by the PSEA.²⁹ Furthermore, under these agreements, the Commission typically delegated 32 of the 37 appointment authorities that it possesses under the PSEA, a clear indication that the delegation

²⁷ The *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order* and its associated *Public Service Official Languages Appointment Regulations* were adopted on November 21, 2005.

²⁸ Letter from Dr. Maria Barrados, President of the Public Service Commission, to all deputy heads, entitled "The PSC's New Appointment Framework," dated April 25, 2005. The letter is available on-line at www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/messages/ltr-dh-ag-eng.htm.

²⁹ Public Service Commission of Canada (2006) *Annual Report, 2005-2006*, 19.

is now extensive and that the Commission's implementation efforts followed the intent of the 2003 legislative reforms.³⁰ By June 2010, delegation agreements have been signed with the deputy heads of 84 organizations. According to some of our interviewees, the development of the delegation agreements was made easier by the fact that the PSC had already signed similar agreements under the previous system. The development of the new delegation instruments could build on this work. As one former executive who was involved in this work said, "the new agreements were clearly unprecedented in their scope, but otherwise they were not very different than what had been done in the past, so we were not starting from scratch and it helped in our discussions with departments."

To support the delegation process, the PSC developed a Staffing Management Accountability Framework (SMAF), identifying the necessary elements that organizations must have in place in order to benefit from delegated staffing authorities, including requirements in the areas of policy, training and communication and accountability. The SMAF has been designed around four key areas considered to be important for the successful implementation of the PSEA: the delegation of staffing authorities to deputy heads; the integration of HR needs into organizational business planning; the development of adequate HR support systems for staffing; and proper accountability measures focused on staffing results. The new accountability framework was first used during the 2005-2006 fiscal year and the Commission modified it in 2007-2008 to better reflect operational requirements.

Finally, to assist in its ongoing monitoring of organizational staffing, the PSC also designed an annual reporting instrument, the Departmental Staffing Accountability Report (DSAR), which is meant to provide an annual assessment of the effectiveness of staffing activities of individual organizations. On the basis of these annual reports, the PSC provides feedback to deputy heads on its evaluation of their organization's staffing system and practices. A summary of the organization's DSAR is also made public through the Commission's annual reports, providing a greater measure of transparency and parliamentary accountability. In keeping with changes made to the SMAF, the DSAR was also modified in 2007 to improve the operation of the system. Among other things, the changes sought to increase the use of quantitative indicators, make better use of existing data and place more emphasis on the need for organizations to engage in self-assessments of their staffing systems. Further changes also helped streamline the reporting process by reducing the number of questions that organizations must address.³¹ For example, for 2009-2010, the number of indicators was further reduced from 37 to 29. The PSC estimates that, as a result of such measures, the reporting burden of organizations had already been reduced by 60% by 2008-2009.

³⁰ The five authorities that the Commission does not delegate, due to an estimated high level of risk, are those to revoke appointments and to take corrective actions following investigations in various circumstances (i.e. external processes, non-delegated internal processes, political influence in appointments and the occurrence of fraud in appointments) as well as the authority, through the *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order*, to exempt a person, on medical grounds, from having to meet the required level of official language proficiency of a bilingual position.

³¹ Independent Review Committee, *Review of Public Service Commission Oversight – Report of the Independent Review Committee*, January 2009, 28.

Together, the new regulations, the appointment policies, the ADAI, the SMAF and the DSAR constitute a new comprehensive appointment framework for the public service, translating the provisions of the new PSEA into an operational delegated staffing regime. Its completion was a central task of the implementation of the new PSEA by the PSC. However, as one can expect, as organizations began to operate under the new framework, a number of problems and irritants began to be identified. The first few years following the coming into force of the legislation were largely spent learning to work with the new system, both in organizations and within the PSC.

In November 2008, the PSC began a comprehensive review of the appointment policy framework to ensure that it is consistent with PSEA requirements and to find areas of possible improvements based on the first three years of experience with the new legislation. This review of policies, guidelines and supporting documents was based on the analysis of the data garnered through the Commission's oversight activities since the new legislation came into force as well as extensive consultations with key stakeholders, such as the National Staffing Council and the Human Resources Council. The PSC also analyzed the decisions rendered by the PSST over its first three years of operation and held internal focus groups with employees involved in the operation of different parts of the new staffing system. The review was completed toward the end of 2009.

As a result of the review, the PSC made a number of adjustments to its policies, guidelines and guidance documents, but there have been few significant policy changes. For the most part, policy documents were amended to clarify their meaning, simplify their use and address minor errors, inconsistencies or omissions. For example, updates were made to the guidelines concerning the use of informal discussions to resolve potential complaints arising from hiring processes, the requirements for documenting key steps in the appointment process and the appointment of executives.³² To make them more manageable for organizations, the PSC has also reduced the number of guiding documents. According to our interviews, the PSC tried to avoid adding to the list of documents prescribing or even suggesting how to proceed with various steps of the staffing process, but organizational managers often called for more precise guidance on various parts of the staffing process. For example, despite initially refusing, the PSC recently produced a new "staffing checklist" at the insistence of organizations. While the PSC argued that such a checklist could be seen as a binding list of requirements and end up limiting the flexibility of organizations, managers insisted that it would help their work by providing a greater measure of certainty to those who desired it.

Among the more significant policy changes that are being made as a result of the policy review, the President of the Commission announced in the spring of 2010 that a new Merit and Appointment Values Policy would be adopted to clarify that staffing processes must comply, as a matter of obligation, with the core legislative requirements of the merit system and be consistent with the values that the legislation saw as underpinning the appointment process, such as fairness,

³² See Letter to the Heads of Human Resources entitled "Public Service Commission Support and Guidance" by Donald Lemaire (Vice-President, Policy Branch, PSC), dated July 21, 2009.

equity of access, transparency and representativeness.³³ Another significant policy clarification that is being considered by the Commission concerns the use of non-advertised processes, a controversial matter within organizations. While acknowledging that such processes are allowed under the new legislation, the PSC is concerned that, if used too frequently, they will end up undermining some of the fundamental values of the system, especially fairness and equity of access. As a result, a change to the *Choice of Appointment Process Policy* is under consideration by the Commission, which would explicitly establish advertised processes as the standard practice in most situations as these processes best reflect the values guiding the staffing system of the public service.³⁴

At one level, these policy adjustments speak to a more fundamental challenge that the PSC has encountered through the implementation of the new Act: achieving a shared understanding of what a values-based staffing system really means in practice. As the first few years of operation of the new system have made clear, many organizational executives and managers believe that compliance with the new staffing framework should essentially require conformity with the minimal legal requirements spelled out in the Act, especially the narrower definition of meritorious appointment. However, for others, including the PSC, a values-based staffing system must in fact require more than simple compliance with the letter of the law. The new PSEA makes clear that the appointments made by virtue of the Act should also be broadly consistent with the set of values associated with staffing the public service. These values are listed in the legislation's preamble and the PSC must uphold them.

In this latter perspective, compliance with a values-based system can be a demanding and complex matter. Because it is not simply reduced to compliance with standardized rules, it can be achieved (and publicly defended, if necessary) in different ways depending on the circumstances, but the respect of the values must still be ensured and hiring managers must be able to reasonably defend their choices. Compliance with a values-based system may also require that managers consider the relative importance of competing values when they enter in conflict in particular circumstances. In those circumstances, they must rely on their judgment to decide how best to deal with such tensions among values and be ready to explain and defend their choices. For example, the need to address a pressing HR shortage could mean that a staffing process will fall short of living up to some values. However, if the hiring manager has considered these values and exercised reasonable judgment in designing the best process under the circumstances, such behaviour should not be judged to be problematic. In other words, a values-based system is predicated on both the adherence to shared values and the considered exercise of managerial judgment, which is precisely why it should be able to sustain a more flexible staffing system.

However, this debate about the nature of a values-based staffing system is not merely academic; it has direct consequences for the type of demands placed on hiring managers and the nature of the rules created to regulate their behaviour. In the case of the new PSEA, it has generated some confusion and disagreement about how prescriptive the PSC should be in setting policies and on

³³ See the "Message from the President" published in the spring 2010 edition of the Info-PSC Newsletter, available on the PSC Web site (www.psc-cfp.gc.ca/centres/newsletter-bulletin/index-eng.htm) on June 21, 2010.

³⁴ Interview with a senior executive of the PSC.

whether organizations could be unfairly criticized for not living up to appointment values that are stated in excessively broad terms. Partly for this reason, many organizational managers and HR professionals have actually been asking the PSC for further guidance and more and clearer rules, in order to get a better sense of what is expected of them and what could be found problematic in the course of an eventual investigation or an audit of their staffing decisions. In contrast, others have been faulting the PSC for preventing potential gains in flexibility by encouraging organizations to fear an adverse audit and indirectly encouraging them to revert to their old rules-heavy practices to protect themselves. In both cases, there seems to be a discomfort with the approach of the new system, founded on more extensive oversight of managerial practices based on values and a broader set of policy statements.

This situation has obviously presented a challenge in the implementation of the new Act. In an interview, a senior official of the Commission pointed out: “We’re criticized for being too controlling, but at the same time, managers, and especially the HR people, keep asking us for more rules.”

An executive attributed part of the difficulty to an early, fundamental misunderstanding about the reform:

“Managers were promised fewer rules and more flexibility after the reform. For many of them, that simply meant the promise of more freedom and fewer obligations. But a values-based system actually demands more involvement by managers: they have to make more choices, be clearer on what they want, and be able to explain how the choices that they made are consistent with the values. In practice, a values-based system gives you more freedom but it also requires more discipline.”

Another interviewee expressed similar views: “People are asking for rules; they want more guidance. Frankly, I do not think that the departments were well prepared to shift to a values-based system.” In fact, there is widespread consensus among the executives that we interviewed that informing and training managers has been a significant problem in implementing the new PSEA.

2.3. Getting the word out: informing and training managers and human resources advisors

Beyond the creation of the new staffing framework, the conclusion of delegation agreements and the adoption of new provisions on political activities, the successful implementation of the new PSEA required a significant effort to inform and train managers, as well as organizational HR advisors, on the provisions of the new system. To take full advantage of the new possibilities, a long-term commitment to continuous learning and cultural change is clearly needed, but, in the few years preceding the new legislation’s coming into force, there was also a more immediate need to get the word out and to offer training on the new HR regime. Organizational managers and staffing advisors were the key communities to reach: managers needed to understand the new framework, including its emphasis on delegation and the new flexibilities that it offered, but staffing advisors would also play a key role in supporting hiring managers. Reaching both communities was essential. However, given the size of the federal public service, the task was also very challenging:

the PSC estimated that 18 000 individuals would require a basic understanding of the new system, while about 2 000 would need “an in-depth functional knowledge” of the new staffing system for the reform to be effectively implemented. Unfortunately, training managers and staffing advisors proved to be a difficult challenge in the implementation of the new PSEA.

To reach such a large audience in a relatively short time frame is a daunting and costly challenge under the best of circumstances, but, in the case of the PSEA, it was compounded by the difficulties of collaborating among organizations. Early on in the implementation process, the PSC reached an understanding with the PSHRMAC and the CSPA on the training that had to be part of the implementation process. According to our interviewees, the PSC would largely focus on informing HR advisors, while managers would mainly be looked after by the PSHRMAC. In both cases, they would work through the CSPA to the extent possible, as the PSMA clearly made it the central training institution of the public service. Unfortunately, both the PSHRMAC and the CSPA struggled with their training efforts. Preoccupied with their own organizational restructuring and facing other challenges at the time, the two agencies did not fully deliver on their training commitments.

In fact, according to interviewees, the PSHRMAC ended up offering very limited training. There is no doubt that, as a new central agency, it faced many organizational challenges, but its limited training efforts were also the result of some strategic choices at a senior level. According to one of its former senior executives, the agency originally pushed for a more extensive learning strategy, led by the centre of government and with significant emphasis placed on reaching people in the regions. It was argued that central co-ordination would allow for the systematic inclusion of managers, HR specialists and union representatives in joint initiatives, ensuring a common understanding of the new HR framework. However, at the end of a series of discussions, including with other central agencies, it was decided that, given the intent of the legislation to establish a significantly decentralized HR regime, the training of managers should also be largely left under the responsibility of the organizations. In this perspective, a large part of the budgets requested by the PSHRMAC for training and cultural change projects was refused by the Treasury Board of Canada Secretariat. Deputy heads, it was thought, should find the required resources to deliver their part of the desired training and take the lead in training their own people.

As a result of these decisions, according to this former PSHRMAC senior executive, the extent and quality of training varied considerably across organizations and several organizations essentially “missed the boat.” In some organizations, where deputy heads and other senior executives saw the new HR regime as an important initiative, more efforts were deployed; in other organizations, senior executives were not that engaged in HR reforms and not enough was done to prepare managers. In the end, the interviewee concluded, “the training offered on the new system was insufficient. I think that it was the most important weakness of our implementation. And it goes beyond ‘training,’ you know, we’re really talking about a change of culture. [...] It’s why it has been five years and managers are just now starting the use the flexibilities given by the new Act. The old culture is very much working against the new system and we did not do enough to take that on from the outset.”

As for the CSPA, the agency was also facing its own challenges by having to deliver programs while undergoing significant internal reorganization. As we saw earlier, the CSPA was created out of the Canadian Centre for Management Development (CCMD) by the enactment of the PSMA in 2003

and it inherited from the large-scale training programs that used to be offered by the PSC, including its technical and language training programs. These were sizeable changes and, according to our interviews, they were compounded by some difficulties in leadership as the new organization was establishing itself. In this difficult context, the PSMA Learning Strategy, which included training on the new PSEA, represented “the first time that the newly formed CSPA was tasked with developing a major, cohesive learning intervention.”³⁵ In delivering on this task, the CSPA encountered difficulties that undermined the quality and extent of the training offered in support of the implementation of the new PSEA.

Firstly, the CSPA had difficulty developing some of the necessary training modules and recruiting the subject-matter experts required to fulfill its commitment to the PSIRMAC and the PSC. Internal documents show that the PSC was quite concerned about the CSPA’s ability to deliver the required training and that it had to intervene on several occasions to modify the content of the CSPA’s training modules. As early as the fall of 2004, consultations across the country had identified the timing and availability of training as a key concern of organizational managers: several participants worried that the required training would be offered too late to ensure implementation by the end of 2005.³⁶ In a meeting with the CSPA in January 2005, the PSC identified the lack of understanding of the legislation and the new appointment framework as a key message received during those consultations and highlighted the need for more tools, support and training than had been anticipated.³⁷

As the coming into force of the Act was approaching, the CSPA cancelled the first offerings of its new courses on the reformed staffing system, which raised the anxiety of organizations.³⁸ The cancellation of these courses also had repercussions on the Commission’s efforts to help ensure that HR specialists were properly informed to handle the new system. In this regard, the PSC’s Personnel Psychology Centre had developed an Appointment Framework Knowledge Test (AFKT) to certify that staffing advisors possessed a minimum understanding of the new framework. By the fall of 2005, it was finding that many of them were waiting to take the training before taking the test. Similarly, organizations that were planning to offer in-house training were still waiting for the CSPA training material to carry out their training.³⁹ This situation was slowly being addressed but still represented a problem.

³⁵ Canada School of Public Service (2008) *First Two Years of Implementation: CSPA Responsibilities under the Public Service Modernization Act Learning Strategy, Formative evaluation report*, 1.

³⁶ Public Service Commission, Summary of PSC Cross-Country Consultations, internal document dated November 30, 2004, 2-3.

³⁷ Public Service Commission, *PSMA/PSEA Implementation: PSC Rollout Strategy – Meeting with CSPA*, internal document dated January 6, 2005, 2-3.

³⁸ Public Service Commission, *Learning Needs for PSEA Implementation – Meeting with Ruth Dantzer, November 8, 2005*, internal briefing note dated November 7, 2005, 1.

³⁹ Ibid.

Then, in the course of visits to 20 organizations early in the fall of 2005, the PSC found that “a good portion of organizations raised concerns about the availability of training from the Canada School of Public Service (CSPS) which was impacting on their readiness for coming-into-force of the new PSEA” and that, “as of mid-October, 84% of large/medium organizations had not undertaken training of sub-delegated managers and 79% had not undertaken training of the general manager population.”⁴⁰ In light of this situation, the President of the PSC met with the President of the CSPS in November 2005 to discuss potential remedial measures. At that meeting, the PSC identified a series of four courses that it considered essential for the coming into force of the new legislation and offered specific recommendations to improve their delivery.

While the availability of the courses was an issue, the PSC was also concerned by some of their content as well as by the competence of some of the private sector trainers retained by the CSPS. Some PSC employees who had attended the pilot versions of the courses or reviewed the course material had found gaps and factual errors in what was being offered.⁴¹ One of our interviewees, an organizational executive who was sitting on the National Staffing Council at the time, also recalled the organizations being disappointed with the CSPS’s courses: “We spent a lot of time advising the School on what was needed for the new courses, even going through very specific material for them. But the courses came out late and much of our input was not reflected in the course material.” To help improve the delivery of courses, the PSC offered to make some of its subject-matter experts available to support the CSPS for the period from December 2005 to the end of March 2006.⁴² But while some corrective measures were taken, there remained dissatisfaction with the training provided by the CSPS over this important period as the new PSEA came into force.

In 2008, the CSPS published its own assessment of the first two years of its efforts to deliver on the PSMA Learning Strategy, essentially covering its work up to March 2006. Relying mainly on documentary evidence and interviews with its own staff, it found that, despite the environmental and management challenges that it faced, the CSPS considered that it had delivered appropriate and high-quality training.⁴³ The authors of the evaluation nevertheless found that: “Without exception, CSPS respondents (61 of 61) indicated that the overall program management of the PSMA Learning Strategy required significant improvement. [...] CSPS’s organizational structure, corporate culture, and business processes were stretched to meet the challenge. Respondents cited poor co-ordination and communication, poor corporate service support (such as marketing,

⁴⁰ Ibid, 1.

⁴¹ Confidential interview with a former senior executive of the PSC.

⁴² Public Service Commission, *Learning Needs for PSEA Implementation – Meeting with Ruth Dantzer, November 8, 2005*, internal briefing note dated November 7, 2005, 1.

⁴³ Canada School of Public Service (2008) *First Two Years of Implementation: CSPS Responsibilities under the Public Service Modernization Act Learning Strategy, Formative evaluation report*, iii.

finance, human resources, contracting and procurement), and a lack of effective planning as the principal reasons for their overall assessment.”⁴⁴ There is no doubt that the PSMA-related training proved to be a significant organizational challenge for the CSPS.

In addition to those organizational difficulties, the CSPS evaluation also reports that it proved difficult to attract the attention of managers in the early period of the project. Some of the earlier events and conferences meant to raise awareness and introduce the new PSMA were very poorly attended.⁴⁵ Moreover, because of the tight deadlines, the training had to start before the work on the new enabling guidelines and directives was completed, which meant that the CSPS sometimes found itself without definitive guidance from the PSHRMAC and the PSC with regard to course content.⁴⁶ The report also points out that the rush to train people before the Act came into force meant that there was a surge in demand for qualified trainers and subject-matter experts during those few years, the CSPS even having to compete with organizations that were putting on their own training sessions for the recruitment of personnel. This shortage of experts contributed to the difficulties in offering adequate training.⁴⁷

Evidently, there were many difficulties that hindered the effectiveness of training on the new PSEA, a key step in the implementation process. As a result, throughout the few years surrounding the coming into force of the new Act, the PSC was concerned by the lack of readiness of managers.⁴⁸ It itself took some steps to reach HR advisors and managers directly. One initiative consisted in offering three series of “Get Ready” information sessions between April 2005 and April 2006. The first series, delivered in the spring and summer of 2005, covered the new appointment framework as well as the staffing services that the PSC would continue to offer to organizations. At those sessions, the PSHRMAC also covered the key policies that it was introducing as the employer. The second series of sessions, offered in the fall of 2005, covered executive appointments, transition measures, investigations and the new staffing tribunal as well as the new framework concerning the political activities of public servants. Finally, in March and April 2006, the PSC offered a final series of workshops covering the new appointment regulations, provisions concerning official languages and the management of high-volume processes under a national area of selection. Overall, about 46 of these information sessions were delivered to HR specialists.⁴⁹ These sessions, which were offered in various locations across the public service, proved to be very popular and were well-attended. That being said, by virtue of their size and relatively short duration, the sessions could only have a limited reach and the PSC was conscious that “a considerable number of staffing advisors and their assistants still [required] training on the new PSEA” by the time the Act came into force.

⁴⁴ Ibid, 31.

⁴⁵ Ibid, 24.

⁴⁶ Ibid, vii and 25.

⁴⁷ Ibid, vii.

⁴⁸ Confidential interviews with two former executives of the PSC.

⁴⁹ See Public Service Commission of Canada (2006) *Annual Report, 2005-2006*, 35.

In addition to these information sessions, the PSC also developed a number of tools to help with organizational implementation of the new system. For example, a transition guide was created to help deal with the period when hiring processes undertaken under the old system would overlap with the implementation of the new rules. As we saw earlier, the PSC also designed a test to help deputy heads verify that HR specialists in their organization possessed the necessary expertise on the new appointment framework before it came into operation. The AFKT was introduced in September 2005 and, by the end of March 2006, about 1 500 individuals had taken it. Overall, the results confirmed that the HR specialists who took the test possessed the minimum level of expertise necessary to guide managers under the new system.⁵⁰ However, the PSC also found at the time that five large organizations and one medium-sized organization still did not meet its standard of having 80% of staffing advisors successfully complete the AFKT, a condition inscribed in the ADAI signed with organizations.

Finally, the PSC also used its “Smart Shops” series, a pre-existing and ongoing series of information sessions offered at the Commission’s offices, to offer briefings on various aspects of the new system, especially once the “Get Ready” sessions were over. For example, during 2008-2009, the PSC offered 144 information sessions on the new staffing rules, reaching 3 689 participants in various federal organizations. Similarly, 29 information sessions were offered on the new rules concerning political activities, reaching about 450 public servants.⁵¹ And as recently as May 2010, the PSC expanded its offerings, launching additional information sessions on PSEA-relevant issues, such as the appointment of executives and how to establish and apply merit criteria.⁵² As a way of ensuring continuous learning by staffing advisors, the PSC also made their participation in learning activities one of the 29 indicators of the SMAF used by the Commission to assess the performance of organizations.⁵³

Despite these efforts, the vast majority of interviewees, both from the PSC and from other organizations, mentioned lack of training and insufficient outreach as important weaknesses of the implementation process. One interviewee, who was working in a department when the Act came into force, remembered how, at the time, senior managers in the department were only offered half a day of training on the new staffing system. As the interviewee pointed out: “Staffing is really not the primary focus for most managers, but, under the new law, our expectations are very high. I don’t think that managers were well prepared.” An official of the Commission expressed the same views regarding HR advisors: “We did a lot to train the HR community, but it’s still not enough. There is a lot of turnover in this community and we relied too much on the CSPS, which did not offer much. In the end, it was not enough.”

⁵⁰ More precisely, 98% of HR specialists who took the test passed, indicating that they possessed the minimum required knowledge to be considered as having “expertise” in the new appointment framework. See Public Service Commission of Canada (2006) *Annual Report, 2005-2006*, 35.

⁵¹ Public Service Commission of Canada (2009) *Departmental Performance Report 2008-2009*.

⁵² See Letter to the Heads of Human Resources entitled “Public Service Commission Information Sessions” by Gerry Thom (Vice-President, Staffing and Assessment Services Branch, PSC), dated May 5, 2010.

⁵³ See Public Service Commission of Canada (2010) *Annual Report 2009-2010*, 144.

This problem also seems to have persisted over time. An executive at the PSC recounted travelling, in the fall of 2007, with some senior executives of the PSHRMAC across the country to talk with public servants about HR modernization. This tour revolved around a series of large conferences, where participants could also discuss among themselves at smaller workshops. The series of meetings revealed a considerable lack of information and knowledge about the new staffing system on the part of participating public servants. At some of the workshops, the executive recalled, HR advisors and organizational managers vehemently disagreed about some of the basic features of the new PSEA. Another interviewee, who took part in this tour on behalf of the PSHRMAC at the time, also found that participants remained poorly informed about the new legislative provisions, especially in the smaller regional centres. Overall, the experience underscored just how much progress there remained to be made on informing and training managers and staffing advisors almost two full years after the Act came into force.

Even now, there are concerns that many managers, and even HR specialists, do not know enough about the new legislation and the possibilities that it offers. One interviewee who is in close contact with HR specialists in organizations stated that, “Even today, you call an HR person in a department and he has a tough time explaining how the new law differs from the old one. [...] There were not enough information sessions: the change was immense and we should have invested much more in outreach and marketing.” The difficulty of engaging HR specialists seems to be compounded by the fact that many of them find their role ambiguous under the new system. As authority is being delegated to managers, organizational HR specialists tend to see themselves as advisors. Yet, given the flexibility intended by the new system and its focus on values instead of prescriptive rules, the provision of authoritative advice is more difficult. According to some of the interviews, this situation has left some staffing specialists struggling with their new role. Moreover, several interviewees made the point that many long-serving HR specialists were not supportive of the reform in the first place and, for those nearing retirement, there is limited appetite for embracing a significant change in approach. All these factors have added to the challenge of engaging organizational staffing advisors in the diffusion of information and knowledge about the new system.

2.4. Restructuring the Public Service Commission: managing change, building oversight and rethinking services

As we saw earlier, the reforms legislated in 2003 did more than amend the staffing legislation and call for new rules for regulating the political activities of public servants: they also required major organizational transformations that directly and significantly affected the PSC. In particular, by consolidating several training and development programs within the new CSPS and by creating a new PSST to take over some of its functions, the reforms profoundly affected the Commission as an organization by reducing its workforce, terminating some of its long-held functions and forcing its restructuring. Other services, such as HR planning and demographic analysis, were also transferred to the new HR agency reporting to the Treasury Board.

Overall, the transfer of these functions out of the PSC was a significant corporate challenge in itself, one that needed to be faced at the same time as the Commission was working on the implementation of the new staffing and political activities provisions. There is no doubt that, by creating organizational instability and unavoidably raising the anxiety of employees who would see their workplace transformed, this reorganization could have hampered the PSEA implementation process. However, by and large, these major organizational changes went well and they do not appear to have significantly impaired the Commission's efforts to implement the new legislation. As the Office of the Auditor General reported in an audit in February 2005, the transfer of functions from the PSC to other agencies "occurred relatively smoothly" due to a strong project management process and leadership from senior executives.⁵⁴ Executives interviewed for this study also generally confirmed that this reorganization process unfolded without major difficulties and that it did not impede the implementation of the new legislation. As one interviewee pointed out, the fact that employees were transferred to other organizations "en bloc," without job losses, made the transition much easier.

For employees remaining at the PSC, efforts were made to communicate effectively the nature of the changes, including through the development of a three-year internal communication strategy aimed at informing employees about the future direction of the organization.⁵⁵ People interviewed for this study thought that, overall, the morale of employees did not suffer unduly during this transition and that the instability had limited impact on the implementation of the new staffing system. This view seems to be confirmed by employee surveys conducted during this time. For example, the Public Service Employee Survey administered in 2005, during an intensive phase of PSEA implementation, found that 41% of surveyed employees believed that the quality of their work was affected by instability within their organization, a percentage identical to the whole of the public service. In 2008, this percentage was down to about a third of employees. In 2005, two thirds of employees thought that their senior management did a good job of sharing information (52% for the whole public service) and 81% of them thought that the PSC was a good place to work (82% for the entire public service). These numbers suggest that the transformation of the PSC during this crucial period did not generate serious internal difficulties.⁵⁶

Similarly, the results of the Public Service Employee Survey administered in 2008, a period when the new staffing system was in operation and major organizational changes completed, also suggest that the reform process had limited impact on the morale and commitment of employees. It found a high level of job satisfaction at the Commission, with about 80% of surveyed employees reporting that they like their jobs. It also found that the percentage of employees who declared that they were satisfied with their agency (70%), who believed it to be a good place to work (71%) and who stated that they would prefer to stay in their job even if a comparable opportunity was available elsewhere

⁵⁴ Office of the Auditor General of Canada (2005) *Report of the Auditor General of Canada – Chapter 3: Modernization of Human Resources Management: Managing the Reforms*, Ottawa, 1.

⁵⁵ Public Service Commission, *Preparing Our Employees for the New PSEA and PSC Transformation: Summary of the Draft Internal Communications Strategy 2004-2007*, internal document dated September 3, 2004.

⁵⁶ The complete results of the 2005 survey can be found at www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071116093249/http://www.psagency-agencefp.gc.ca/survey-sondage/2005/results-resultats/index-e.htm.

(55%), was about the same as in the rest of the public service. These results were also much higher than those of the Canadian Public Service Agency, the other organization at the centre of the new HR system.⁵⁷

Struggling with the place of staffing services at the Public Service Commission

In the context of this generally positive record, the employees of the Staffing and Assessment Services Branch, who lived through a difficult transition, represent a significant exception. For the PSC, the overall thrust of the reforms was a move away from a focus on transactions toward a greater focus on policy-setting and oversight. In this general shift, the role of staffing services, a traditionally central function of the organization and one that still represents about half of its operational budget, seemed to be devalued. For many employees, the growing importance attributed to organizational oversight, especially auditing, announced, at best, a more conflicted relationship with organizations that could be antithetical to their relationship with clients. Moreover, across the public service, the staffing reforms often tended to present the future of the PSC as one of an oversight body, a parliamentary agency with limited service-delivery responsibilities. Even within the PSC, the role that staffing services were to play in the future seemed to be ill-defined and continued to be the subject of debates well into 2006. It was well-known that the Commission's senior leadership had doubts about the future of staffing services, whether they would remain within the organization and what importance they would have if they did.

This uncertainty about the future of staffing services within the PSC had significant effects on the morale of these employees. As one interviewee described it, “the service people felt excluded from the reform process, marginalized within their own organization. Some of them learned about the details of the reform through information sessions that they attended with departmental managers, which were offered by their colleagues from the PSC. They felt treated as external clients, as outsiders. [...] A widespread perception was that the Commission was simply waiting to get rid of them, once the system could find a place for them somewhere else.” The same executive thought that this situation might have had some impact on the implementation of the new PSEA, constituting at least a missed opportunity: “our service people, who work on the front line, in close contact with departmental managers, should have been at the forefront of our communication with managers and HR specialists, but I think that we missed that boat.”

In the years that followed, the importance of staffing services at the PSC was reaffirmed and the situation changed. Consultations with organizations on the issue, concluded at the end of 2005, suggested the need to keep substantial strengths in these areas, particularly with respect to recruitment, assessment and executive appointments services.⁵⁸ Within the Commission, the case was made that a significant service-delivery component would help the PSC remain in tune with the operational realities of staffing, providing a useful window onto the staffing system. Significant operational capacity also appeared important in the event that the delegation of staffing authorities should have to be withdrawn from some organizations. There continued to be strong efficiency

⁵⁷ The complete results of the 2008 survey can be found at www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2008/.

⁵⁸ Public Service Commission of Canada (2006) *Annual Report, 2005-2006*, 18.

arguments in favour of some centralized recruitment and assessment services that organizations could access. As a result, and despite obvious disagreements by some of the other key players in the HR regime, the service function has been retained as an important component of the PSC.

While the importance of staffing services has been reaffirmed, it is important to note that this part of the PSC has also been significantly transformed as a result of the reform. In keeping with the new delegated staffing approach, organizational managers are not obligated to use the PSC for staffing and assessment services and the PSC has moved to a cost-recovery model for many of its services. While this change has been difficult, it is now firmly ingrained within the organization, with services falling under the cost-recovery formula meeting their revenue requirements and the managers involved adopting a strong business approach to these operations.

However, offering staffing services can sometimes seem at odds with the prominent oversight component of the PSC's mandate. Simply put, organizational managers can be reluctant to retain the services of staffing professionals who work for the organization that oversees and audits their actions. Even if employees are careful to emphasize their focus on services and their dedication to organizational clients, many managers remain concerned that, in the event that even a small problem would be uncovered by PSC employees working with their organization, they would quickly find themselves under investigation. As one of the interviewee stated: "It's clear that some departmental managers see us as potential spies looking for any error to report to our colleagues in investigations. Obviously, it's false, but the perception is hard to change. The PSC does not have a good reputation with departments; it's seen as the staffing police. For [offering staffing services], it can be a challenge." Yet, despite this challenge, staffing services have been transformed and continue to play a significant role under the new staffing system.

In this period, some changes were also made in the area of staffing and assessment services in order to further the 2003 reforms' intended shift of those operations to a cost-recovery model. Running a cost-recovery operation makes it particularly important for an organization to remain closely aligned with the needs and preferences of its potential organizational clients. Today still, despite the further delegation of staffing realized since the adoption of the new PSEA, the Commission remains the service provider of choice for over 50 federal organizations, a reality that underscores the importance of ensuring the continued quality and integrity of those services.⁵⁹ In this perspective, the Commission recently took some steps to ensure that it received proper feedback from its clients in the public service.

For example, in 2008, with the support of the Clerk of the Privy Council, the PSC created a Deputy Minister Advisory Committee (DMAC) on PSC Staffing and Assessment Services to ensure that it would receive the necessary feedback and advice from its potential clients in the public service. The creation of the new advisory committee followed a recommendation of the Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service (the Tellier-Mazankowsky Committee), which advocated that the PSC move more fully toward cost-recovery for staffing and assessment services in February 2008. This required ongoing input by deputy heads in the governance of those services

⁵⁹ Public Service Commission of Canada (2009) *Departmental Performance Report 2008-2009*.

to ensure that the Commission remained in tune with the needs of the public service. In the same spirit, the PSC's Staffing and Assessment Services Branch has also recently developed a new Client Satisfaction Survey that is expected to be administered for the first time in 2010.

Building the oversight capacity: investigations and audits

While the branch of the PSC responsible for staffing and assessment services encountered real challenges due to the Commission's growing emphasis on oversight, the provision of a higher level of oversight created its own difficulties for the PSC. For example, according to one of its senior officials, the Commission should have been more attentive to its investigation function in the early years of implementation, a period when it was necessarily focused on policy development and delegation. As a consequence, retirements and turnover resulted in the loss of capacity in this area, a situation that was then difficult to reverse at a time when the new framework came into force. Recruitment and training of personnel were key challenges in this early period. Nevertheless, from 2006 to 2009, the Commission made up for lost time and invested renewed efforts in this sector, including by successfully recruiting more investigators. As part of these renewed efforts, the PSC also released two investigation policies and three investigation frameworks in 2007, fleshing out its approach to investigations under the new Act.

While building its capacity and refining its approach, the PSC also began to investigate cases arising under the new PSEA, while at the same time completing cases related to the former statute.⁶⁰ In 2007-2008, the PSC concluded 107 investigations, most of them concerning staffing provisions, and another 62 cases were concluded using an alternative dispute resolution mechanism (referred to as early intervention).⁶¹ In 2008-2009, a total of 90 investigations were concluded into potential violations of the PSEA, its regulations and associated policies. Of those, 73 cases concerned staffing, while 17 dealt with alleged violations of the political activities provisions. In the same fiscal year, an additional 27 cases were resolved through early intervention.⁶² In 2009-2010, some 80 investigations were completed concerning staffing, with 4 more completed regarding allegations of improper political activity. An additional four cases were resolved through early intervention.⁶³

These numbers serve to illustrate the investigatory capacity that the PSC now deploys as part of its efforts to ensure compliance with the new PSEA, but they obviously only present a partial view of the work of the investigation branch. Given the continuous intake of cases, the Commission always

⁶⁰ Given that the new statute came into force in December 2005, the last selection processes under the former Act were only completed in 2006, opening up the possibility of investigations into 2006 and 2007. In 2006-2007, 121 investigations related to the former Act were closed and, as of the end of March 2007, an additional 117 investigations remained to be completed under the former Act. See Public Service Commission of Canada (2007) *Annual Report 2006-2007*, sections 4.30-4.31.

⁶¹ Public Service Commission of Canada (2008) *Annual Report 2008-2009*, sections 8.32 to 8.46.

⁶² Public Service Commission of Canada (2010) *Annual Report 2009-2010*, sections 4.32 and 6.40 to 6.48.

⁶³ Ibid, section 6.29. The drop in the number cases resolved through alternative dispute resolution reflects the fact that a significant number of cases treated in this fiscal year were referred for investigation as a result of an audit. These cases are not eligible for the alternative dispute resolution mechanism.

has a number of active cases that are either still under investigation or for which a decision on whether to investigate remains to be made. And, as can be expected, it also receives many complaints that, after consideration, do not lead to an investigation. For example, some allegations concern situations that fall outside of the Commission's mandate or where no reasonable basis can be found to open an investigation. As a result, the number of cases considered in a year far exceeds the number of investigations that are concluded in that same year. For example, during the 2009-2010 fiscal year, the PSC closed 326 active cases; 235 of these cases were closed without an investigation. The number of cases now being closed in a year exceeds what it was in the years before the adoption of the new PSEA.⁶⁴

The PSC took corrective action in many of the founded investigations. For example, in founded fraud investigations, corrective action implemented by the Commission included the revocation of an individual's position and/or the institution of a clause whereby the individual concerned would require the permission of the Commission before accepting any position in the federal public service for a period of three years.

In 2007-2008, the PSC began to use its authority to disclose personal information obtained during the course of specific investigations. Subject to certain conditions, the Commission could determine whether the public interest associated with the disclosure of personal information outweighed the privacy interests of the individual. This was a significant evolution in the role that Investigations played in protecting the concepts of merit and non-partisanship in the public service.

To improve knowledge of the Act and publicly document its oversight work, the PSC is also publishing depersonalized summaries of selected cases that were investigated under the new PSEA, an initiative that comes in addition to its annual investigation reports. Without naming the individuals involved, the summaries provide short descriptions of the issues raised by the cases and explain the decisions rendered by the Commission. By early 2010, the PSC had published 57 summaries of investigations covering the period from 2006 to 2009, including 35 cases dealing with allegations of improper political activities and 22 cases concerning appointment decisions.⁶⁵ The publication of these summaries would seem to play a potentially important role under a values-based HR system. With respect to both staffing and political activities, the summaries provide a way to better understand how values can be applied or violated in specific circumstances as well as how the Commission is interpreting them in the context of its investigations. Given that

⁶⁴ According to the annual reports of the Commission, it closed 197 cases in 2002-2003, 208 cases in 2003-2004 and 300 cases in 2004-2005. However, given the significant intake of new cases in the first few years of the new PSEA, the PSC ended the 2009-2010 fiscal year with 144 active investigation cases, somewhat more than the 113 that had been carried over from previous years. See Public Service Commission of Canada (2010) *Annual Report 2009-2010*, table 19.

⁶⁵ These summaries can be found at www.psc-cfp.gc.ca/inv-enq/summaries-resumes-eng.htm. Under the *Public Service Employment Regulations*, the Commission also has the authority to publish reports on its completed investigations that name the individuals involved when it deems that this would promote better employment practices and accountability and prevent the recurrence of improper practices. The reports are available at www.psc-cfp.gc.ca/inv-enq/rprt/rprt-eng.htm.

a values-based framework must give an important place to education and communication with employees, the published summaries of completed investigations that are deemed to have some educational value by the Commission can potentially serve as a useful tool for implementing the new Act.

In addition to investigations, the development of a strong audit capacity, a function that had historically been neglected by the PSC, also represented a significant organizational challenge. Significant investments were made in this area and the number of auditors increased from 5 to 23 between 2003 and 2006.⁶⁶ Yet, despite this notable growth, it actually took longer than the PSC anticipated to find the professionals needed to build its audit branch due to difficult labour market conditions. In 2006, the Commission retained the services of a management consulting firm to help it develop an HR and capacity-building strategy for its audit activities. Continued internal reallocation of funding was also necessary to support the growth of the audit branch. Finally, by the middle of 2010, the Commission's audit services could count on a staff of about 65, a number that is likely to remain relatively stable for the moment, but that clearly illustrates the Commission's important oversight role under the new PSEA.⁶⁷

Despite the difficulties in finding the appropriate staff, the audit branch still underwent a rapid growth in personnel in an area that was relatively underdeveloped at the PSC. As a result, it faced challenges common to many fast-growing organizations, such as integrating a new and diverse set of people to a well-established organization and helping them develop a common understanding of their role. To do so, a number of key steps were taken, including the creation of a learning program for employees as well as a professional practices program meant to help ensure the quality and consistency of auditing activities. In 2005, the branch's Professional Practices Directorate developed an audit manual, drawing substantially from the methodology in place at the Office of the Auditor General, to assist in the professionalization and standardization of its practices. Subsequently, a number of other auditing tools were also developed and the PSC worked on a plan that would ensure that audits would focus on matters bearing the most risk and significance for the public service. The shift to a more risk-based approach illustrates the PSC's broader efforts to make the most of its auditing capacity by further improving its methods and processes.

In the fall of 2008, the Commission created an Independent Review Committee to assess its approach and level of activity concerning the oversight of delegated staffing authority. The committee, composed of two retired federal deputy ministers and a former Auditor General of Manitoba, consulted with deputy heads, current and former parliamentarians, bargaining agents and other senior officials within the public service; it also hired consultants to conduct studies of the Commission's data systems, its oversight approach compared with other organizations and its

⁶⁶ Luc Juillet and Ken Rasmussen (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 211.

⁶⁷ Interview with a senior official of the PSC, June 23, 2010. Among this staff of 65, about 40 people are full-time auditors. The remaining 25 individuals are executives in charge of these services, administrative personnel and some employees in charge of related functions, such as the strategic planning of audits and the development of audit methodologies.

efforts to develop greater oversight capacity. In January 2009, the committee reported that the PSC had put in place the right monitoring and auditing activities to fulfill its oversight mandate, and that its approach was reasonable and flowed properly from the requirements of the new PSEA.

However, the committee also recommended that the Commission further develop its capacity with regard to auditing and monitoring.⁶⁸ As the Independent Review Committee pointed out, the Commission made significant progress in building its oversight capacity since the new PSEA came into force. According to its findings, the PSC oversight budget for 2008-2009 allocated \$23M to oversight activities (about 22% of its budget), a clear improvement over the \$14M spent on oversight (about 15% of its budget) in the year prior to the introduction of the new legislation.⁶⁹ This significant increase of about \$10M dedicated to oversight activities essentially went to support the expansion of the Commission's auditing capacity.

According to the Committee, from 2005 to 2008, the Commission published seven organizational audits (four of them resulting in special conditions being imposed on the delegated authority of the organizations), a level of activity that represents a clear improvement over the past. In more recent years, the Commission's efforts in this area have continued, leading to more audits being completed. In 2010 alone, the PSC published seven new organizational audits, one follow-up organizational audit and one government-wide audit on the use of collective staffing processes. It also published three new studies on various aspects of staffing and updated five other studies on issues of continuing interest for the HR system.⁷⁰ Overall, these numbers suggest a continued expansion of the auditing activities of the Commission.

Yet, despite the significance of this reinvestment and the growing level of activity, the Committee also thought that a higher level of effort would be needed in the near future to deliver on the Commission's auditing plan. As the Committee points out, if the PSC were to continue to audit seven organizations per four-year period, it would take 47 years to cover the totality of organizations overseen by the PSC, a far longer time frame than the five-to-seven-year audit cycle to which the Commission aspires.⁷¹ In examining the effectiveness of its approach to oversight, the Independent Review Committee also found that the Commission's performance could probably be improved by ensuring that its expectations be more clearly communicated to organizations (for example, with respect to the use of non-advertised hiring processes), by ensuring ongoing dialogue with departments and central agencies around oversight activities, by better co-ordinating its activities with other oversight agents (such as the Office of the Auditor General and the Office of the Comptroller General) and by investing in better information technology infrastructure.

⁶⁸ Independent Review Committee, *Review of Public Service Commission Oversight – Report of the Independent Review Committee*, January 2009.

⁶⁹ Ibid, 1.

⁷⁰ For a list of these audits and studies, see www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/comrpt-rapter-y-eng.htm.

⁷¹ Independent Review Committee, *Review of Public Service Commission Oversight – Report of the Independent Review Committee*, January 2009, 32.

By and large, the PSC responded positively to the Committee's recommendations and it quickly adopted an action plan responding to the 18 recommendations contained in the report. Then in October 2010, the Commission reported that it had fully implemented five of the Committee's recommendations and that the remainder would be implemented by the end of 2012.⁷² Within the PSC, interviewees pointed out that the audit function remained in an early stage and that, as its policies are adjusted, its practices improved and its auditors gain experience, the Commission is bound to make efficiency gains in this area. To this effect, and in response to the Committee's report, the PSC fully revised and streamlined its audit methodology in 2009. It also strengthened some of its audit and planning tools and is investing in more training for its employees, including through the implementation of a new professional development program for its auditors. Among other measures, it is also engaging the public service's audit community to a greater extent in an effort to improve its practices, to better co-ordinate its activities with other auditors and to minimize potential duplication and overlap for organizations.⁷³

However, in its report, the Committee made another observation about the Commission's audit activities, which in some ways may prove even more important for the implementation of the new PSEA. It noted the crucial importance of a continued effort at effecting cultural change within the public service with regard to staffing and argued that, beyond the continued efforts of the PSC to build a stronger monitoring and audit capacity, the proper implementation of the new PSEA would also require continued engagement and dialogue between the Commission and other key actors in the staffing system. As the Committee put it:

"It is the view of the Committee that full implementation of the PSEA, as one of the essential foundations of HR renewal, requires renewed engagement by everyone involved including deputy heads, managers, HR specialists and bargaining agents. Simply enhancing PSC oversight, in isolation, will not be enough. A concerted "team effort" is required, including, initially at least, the application of similar emphasis, focus and dialogue to that which occurred in the months prior to the coming into force of the current PSEA legislation in December 2005."⁷⁴

In sum, the effectiveness of the 2003 staffing reforms, especially the adoption of the new PSEA, largely rests on the understanding that organizational executives and managers have of their new staffing authorities and their willingness to make the most of the new flexibility under a values-based staffing approach. In this perspective, building more effective oversight is an essential, but partial, dimension of effectively implementing the PSEA. In the view of the Committee, despite the importance for a strong audit function, it needed to be noted that successful implementation of the new PSEA also required careful attention to the broader cultural challenge inherent in changing the HR system, a challenge that would require sustained engagement by all the actors of the system in striving for new ways of doing things.

⁷² Public Service Commission of Canada (2010) *Annual Report 2009-2010*, 107.

⁷³ Ibid, 172-177.

⁷⁴ Independent Review Committee, *Review of Public Service Commission Oversight – Report of the Independent Review Committee*, January 2009, 3.

2.5. Implementing the new political activities provisions of the *Public Service Employment Act*

As we discussed earlier, Part 7 of the new PSEA contains new provisions concerning the political activities of public servants. The protection of the political impartiality of the public service has always been a central feature of the Commission's mandate. While this objective is achieved in part through the operation of the staffing system (by preventing political interference in appointment decisions, for example), it also entails the regulation of the political activities of public servants. In some instances, the active participation of public servants in the political process runs the risk of compromising the non-partisan and impartial nature of the public service. It can also create a perception of political bias that could undermine the trust of ministers in the loyalty of the public service or in its ability to offer impartial advice. Similarly, if citizens come to see public servants as partisan, it could undercut their trust in being treated fairly, without regard to their political beliefs or affiliation, by the public service. In sum, maintaining a professional, merit-based public service that benefits from the trust of governments and citizens unavoidably requires placing some limits on the political freedoms of public servants.

However, as our recent history has shown, it can be difficult to ascertain what reasonable limits can be imposed on the political participation of public servants in a liberal democracy.⁷⁵ As the courts have reminded us, public servants are citizens, too, and a balance must be sought between the protection of their fundamental liberties and the collective interest in an impartial public service. In this perspective, Part 7 of the PSEA, which was largely a response to the *Osborne* decision that had invalidated the total ban on political activities contained in the old Act, largely entrusted the PSC to strike such a balance, safeguarding the impartiality of the public service while interfering as little as possible with the political freedom of employees. The law explicitly forbids deputy ministers from engaging in political activities, with the exception of voting. It also maintains the requirement for public servants to obtain the permission of the PSC before seeking nomination as candidates for parties in elections and before running for office, extending for the first time these requirements to municipal elections. But concerning political activities that do not relate to running for office, the Act remains more open-ended: it leaves it to the PSC to decide where the exact boundaries should lie in what circumstances and to determine what penalties should be imposed on those who cross them.

Hence, the provisions of the PSEA created some specific implementation challenges for the PSC. The Commission first needed to decide whether it should attempt to identify specifically the political activities unrelated to candidacy that should be prohibited to public servants, whether these prohibitions should apply to the same extent (or at all) to all types of public service positions and whether these prohibitions should be either contained in regulations adopted under the PSEA or confined to policy statements. These broad questions were an important part of the internal and external policy discussions that occurred in the first few years of implementation.

⁷⁵ For an overview of the evolution of this question in Canada since the late 1970s, see Luc JUILLET and Ken RASMUSSEN (2008) *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 124-151.

Then, irrespective of the outcome of this debate, the PSC needed to design a process to handle eventual allegations of improper political activities, either by deputy ministers or by lower-level employees. Given the need for transparency and certainty, it was decided early that the various steps and requirements of this process would be set through regulation. Finally, the PSC needed to make some policy choices concerning its management of the requests of permission to run for office or to seek a party's nomination: what criteria should be used to grant those requests? What level of input should be obtained from organizational executives in assessing their employees' requests? Should conditions be attached to employees who do not get elected and want to return to their positions after such a highly visible political involvement? Addressing these policy issues, getting the word out on the new framework for dealing with political activities and organizing itself to deal with an anticipated larger volume of requests and complaints constituted the core of the PSC's implementation agenda on political activities.

While the implementation of Part 7 of the Act was largely handled separately from the staffing issues, the PSC similarly managed to have an early start. Planning began in the first few months of 2003, even before the new PSEA had been adopted by Parliament.⁷⁶ As a first step, the Commission's Resourcing Policy and Legislation Directorate conducted a comparative analysis of the models used for similar purposes in other jurisdictions or by other organizations. In this regard, particular attention was paid to the rules used by the Royal Canadian Mounted Police and the Ontario Public Service as well as to the systems in place in the United States, Australia, New Zealand, the United Kingdom and France.⁷⁷ The PSC then held informal discussions with a number of agencies with relevant expertise, including lawyers from the Department of Justice, officials from the Treasury Board of Canada Secretariat's Values and Ethics Office and representatives of the Canadian Human Rights Commission.⁷⁸ Based on this research and on internal discussions, the PSC was able to identify various options for proceeding with the implementation of this part of the Act as well as additional questions that need to be addressed.

On this basis, the PSC then proceeded to consult organizations, unions and other stakeholders. A number of venues were used for this purpose. The PSC first consulted a select group of organizational executives and union officials through the PSC Advisory Council (PSCAC). A special PSCAC Consultation Group on Political Activities was established in the spring of 2004 and it held six meetings at that time, examining in detail several dimensions of the new political activities framework. One of the issues that came up through these discussions was the need to address the relationship between the new rules on political activities and the *Values and Ethics Code for the Public Service* now administered by the PSHRMAC. As a result of concerns expressed by the group, a bilateral process was established between the PSC and PSHRMAC's Office of

⁷⁶ Memorandum entitled "Political Activities Work Plan – Presentation to the Commission," dated September 24, 2003.

⁷⁷ See Public Service Commission, *Political Activities – Other Jurisdictions: Highlights*, undated internal document, 6 pages.

⁷⁸ Public Service Commission, *Summary of Consultations and Research*, internal document dated June 7, 2005, 1.

Values and Ethics to clarify and address these issues of co-ordination and to “ensure, to the greatest extent possible, the provision of coherent and seamless advice, guidance, support and direction to employees and departments” on issues of political engagement.⁷⁹

The PSCAC Consultation Group also extensively discussed a list of specific activities that could be explicitly prohibited through regulations. While this discussion was found to be valuable, it revealed the difficulty of obtaining a consensus on what would constitute an unacceptable activity in light of the considerable diversity of circumstances of federal employees. Nevertheless, a few broad principles were identified, including the prohibition against engaging in political activities while on duty, using one’s discretionary authority to favour particular businesses based on political affiliation or using government property and resources in the conduct of those activities.⁸⁰ The Consultation Group met again on two occasions, in February and June 2005, to provide feedback on the PSC’s emerging approach, including the application of a self-assessment tool developed by the PSC to assist employees in making choices with respect to their political involvement.

In October 2004, the PSC also asked the Public Policy Forum (PPF) to prepare a background paper that could be used for consultation and to use it to hold a series of structured interviews seeking the views of various stakeholders.⁸¹ Three broad sets of questions were addressed through this process: whether the PSC should recommend regulations to the government that would define limits on political activities unrelated to candidacy; whether a “cooling-off” period should be imposed on employees who are unsuccessful in running for office before they are allowed to reintegrate positions that are deemed politically sensitive; and how to handle different aspects of the investigation process, such as how much information should be publicly reported and what factors should be considered in determining corrective measures when allegations are substantiated. Using the background paper, the PPF also organized a symposium in October 2004. Chaired by the President of the PSC, the symposium included academics, people with considerable political experience and representatives from various non-profit organizations, such as the head of APEX and a counsel from the Canadian Civil Liberties Association.

As we mentioned earlier, the PSC also used its cross-country consultation process in the fall of 2004 to seek the views of public servants on political activities. Attended by about 600 participants, this national consultation found considerable support for a case-by-case approach, which, while based on common principles, could better take into consideration the particular circumstances of each

⁷⁹ Public Service Commission, *Talking Points for Maureen Stewart for PSCAC Steering Committee*, June 29, 2005, internal document dated June 21, 2005, 2.

⁸⁰ Public Service Commission, *Outcome of Discussion of Examples of Possible Unacceptable Political Activities as per Meeting of the PSCAC Consultation Group, March 31, 2004 and April 7, 2004*, undated internal document.

⁸¹ See Public Policy Forum, *Ensuring an Impartial Public Service: An Enhanced Role for the Public Service Commission: A Public Policy Forum Background Paper*, Ottawa, PPF, October 13, 2004.

public servant. On the whole, there appeared “to be consensus in most regions that guidance/policy/principles is the approach to adopt with respect to possible limitations instead of regulations” and that “it would be impossible to have regulations that cover every possibility.”⁸²

Finally, from the end of January to the middle of March 2005, the PSC undertook another set of consultations by writing to 87 organizations, 19 unions, 13 heads of regional Federal Councils and APEX. This time, the PSC consulted those stakeholders on the basis of a document produced in-house that detailed its proposed approach to political activities.⁸³ In this document, entitled *A Proposed Approach to Political Activities*, the PSC announced that it would not propose new regulations attempting to define prohibited political activities unrelated to candidacy, but that it would instead provide guidance and support in helping employees make reasonable decisions about their involvement in politics. The guidance would clarify the meaning of the new PSEA provisions, including by providing specific examples, and include some self-assessment tools to assist employees in thinking through the potential implications of their political involvement. However, in the end, the new system would chiefly rely on the informed individual judgment of employees.

While this approach was proposed in part because of the difficulties of crafting regulations that would cover the wide range of circumstances potentially presented by the political engagement of public servants, it is also clearly in keeping with the broader philosophy of the 2003 HR reforms: a growing shift toward a values-based HR system under which employees would be expected, and helped, to rely on their judgment in interpreting the meaning of fundamental public service values in the face of their specific circumstances. The decision not to propose detailed regulations on prohibited political activities is in keeping with this values-based approach.

However, while the Commission could choose to avoid proposing regulations on prohibited political activities, there was clearly a need for legal certainty concerning some other aspects of the new political activities framework. For example, with regard to the investigation of allegations regarding improper political activities, Part 7 of the new PSEA explicitly refers to the need for regulations.⁸⁴ To this effect, the consultation document provided details on the investigation process that the Commission proposed to establish through regulation. The regulations would hence cover various elements of this process, such as the information that should be provided in making an allegation and time limits for filing a complaint once an improper action has allegedly taken place. The regulations would then be complemented by guidance documents dealing with other aspects of the investigation process, such as fact gathering and disclosure of information. Similarly, the PSC thought that some elements of the process to request permission to run for office also needed to be stipulated in regulations.

⁸² Public Service Commission, *Summary of PSC Cross-Country Consultations – Fall 2004*, internal document dated November 30, 2004, 8.

⁸³ Public Service Commission, *A Proposed Approach to Political Activities*, dated January 2005.

⁸⁴ Article 118 of the PSEA reads: “The Commission may investigate any allegation, in accordance to the regulations, that an employee has failed to comply [...]”

The PSC found general support for its proposed approach by the 49 non-union organizations that responded to the letter.⁸⁵ However, the three unions that responded to the letter expressed strong concerns with the proposal, finding it still too restrictive for public servants and questioning whether the PSC should even be the judge of what is acceptable political participation. Of course, the Commission's role in overseeing political activities is not only long-standing, it is also written in the statute. In fact, as we saw, the PSEA adopted in 2003 even expanded the PSC's role in this regard. In this context, decisions raised by the implementation of the new PSEA were more limited to the approach that it should take in fulfilling this part of its mandate. In this perspective, despite the unions' criticism, the Commission found widespread support for its proposed overall approach to the new measures concerning political activities and it used the results of the consultation to make some minor adjustments to its proposed regulations.⁸⁶

As we can see, the PSC consulted extensively as it developed its approach to implementing the political activities component of the PSEA. According to our interviews, these consultations had an important impact on the approach that was eventually adopted, especially regarding the decision not to identify specific prohibited political activities unrelated to candidacy. In particular, the President of the Commission initially tended to favour the adoption of such regulations and the consultations went a long way to modifying the President's views in this regard. However, one of the disadvantage of this elaborate consultation process was that it required a lot of time. Initially, the government had set December 31, 2004, as the date for the coming into force of this part of the Act, a full year before the staffing provisions would come into effect. But it quickly became clear to the PSC that this deadline would rush the policy process and would severely curtail the possibility of meaningful consultation. As a result, in the summer of 2004, the President of the Commission approached the minister responsible for the Act to seek an extension until the end of 2005. According to a former senior executive interviewed for this study, the President received the support of the DM community in this endeavour, as it also preferred a longer process that would allow for better preparation for implementing the new system.

The new regulations on political activities were finally published in November 2005.⁸⁷ They specify the content and required timing of the requests for permission made by aspiring election candidates as well as the procedures to be used to file and investigate allegations of improper political activities. They also contain a schedule providing a form to be used for making allegations of such improper

⁸⁵ Public Service Commission, *Report on the Outcome of Consultations on a Proposed Approach to Political Activities*, internal document dated April 12, 2005, 1.

⁸⁶ For example, pages 18 to 21 of the consultation document specified what elements of the investigation process the PSC was proposing to inscribe in regulations and what elements were to be covered through guidance documents. In the end, some of the elements that the PSC proposed to address through guidance documents, such as the disclosure of information, were actually stipulated in the regulations. Conversely, some elements that it proposed to inscribe in the regulations, such as the factors to be considered in determining whether an investigation would be conducted, were not written in the regulations. See pages 18 to 21 of PSC, *A Proposed Approach to Political Activities*, January 2005.

⁸⁷ The *Political Activities Regulations* pursuant to section 22 of the *Public Service Employment Act* were released by the PSC on November 18, 2005, and published in the December 14, 2005 edition of the *Canada Gazette* (volume 139, no. 25).

activities. Following the adoption of the regulations, the PSC worked on completing the internal procedures and tools necessary to implement the new rules. For example, three forms were developed and made available on-line to support the processing of requests for permissions and leave to participate in elections.⁸⁸ In this regard, a key organizational challenge encountered has been the need to deal with much larger volumes of requests due to the new coverage of municipal elections. Given the number of municipalities, these elections generate a larger number of requests that must be handled in short, intense periods. In 2006, the first year that the new rules were in effect, the PSC's small section responsible for political activities struggled to handle requests in a timely manner, having to resort to temporary help and very long hours. Due to better planning and organization, this problem has since been resolved, even though the number of requests has actually increased in recent years.

Significant efforts were also expanded on outreach and information dissemination. In October 2007, the PSC published a brochure entitled "Political Activities and You" summarizing the legal provisions regulating the political involvement of public servants and providing information on the principles and processes used by the PSC to apply them. This was only one item in a series of documents developed by the PSC, which also included a more elaborate guidance document for activities unrelated to candidacy in elections, a sheet of frequently asked questions, an on-line self assessment tool and a list of designated political activities representatives (DPARs) who can be contacted in various agencies for further information. In fact, the DPARs have proven to be an important feature of the new framework on political activities. Appointed by deputy ministers to be their organization's point of contact on political activities, these representatives have become effective conduits for information between organizations and the PSC on individual cases and on broader policy issues. They also represent a valuable resource for their fellow employees. The only challenges have been that there tends to be significant turnover in DPARs, which works against the development of expertise and institutional memory. There are also few of them in the regions. Still, according to our interviews, they remain an effective link to organizations and employees.

The importance of those efforts reflect the ongoing challenge of reaching such a large group of employees, essentially the entire workforce of the public service (including separate employers who are not covered by the PSEA for staffing), to educate them about the existence and nature of the rules. According to a senior executive of the PSC, the challenge to reach individual public servants, especially outside the National Capital Region, to inform them of the new rules has been one of the most important difficulties in implementing this part of the PSEA. The results of the investigations completed in the first few years of the new system have also confirmed that the lack of knowledge of the new rules remained a problem. Since then, the PSC has experimented with new ways of reaching public servants. For example, it convinced the Department of Municipal Affairs of the Province of Quebec to place information about the new rules on its Web site on municipal elections in the province and letters are occasionally sent to employees to remind them that they must be careful in engaging in politics, referring them to resources to make sound decisions.

⁸⁸ The forms include a Political Candidacy Request Form (to be completed by the employee), a Questionnaire for Supervisors or Managers (used to determine the nature of duties performed by the requesting employee and the level of public visibility of their functions) and a Deputy Head's Input Form (to collect the deputy head's views and estimate the potential organizational impact of the requested leave).

In March 2008, the PSC made an important change when it created the new Political Activities Directorate to better co-ordinate its actions concerning political activities. Prior to this reorganization, at least three different branches of the PSC held some responsibilities concerning this part of the PSEA, a situation that was increasingly regarded as inefficient and that could have contributed to some confusion. By regrouping all these functions, with the notable exception of the investigations of allegations of improper political activities, which continue to be handled by the Investigations Branch, the PSC consolidated its operations and expertise on these issues, a step that should help it offer consistent and easily-accessible advice to public servants on these matters. The PSC also thought that the creation of the directorate would help increase awareness of public servants' obligations under this part of the new PSEA.

Recently, some adjustments were made to the political activities regime in light of the experience gained through implementation. In particular, in January 2010 the PSC adopted a streamlined process for handling requests for permission to run in municipal elections. Following an internal analysis of the requests treated from 2007 to 2009 as well as a consultation exercise with the DPARs across the public service, the PSC dropped the mandatory requirement to obtain input from deputy heads in assessing the potential impacts of the employee's political engagement. It also simplified the forms used by employees and supervisors as part of this process.⁸⁹ While deputy heads can still provide their input to the Commission if they want, the new procedure recognizes that requiring their involvement in all decisions often created delays and was frequently unnecessary. It will now be more standard for the Commission to seek the views of more immediate managers on the potential impact of an employee's candidacy on the reality and perception of impartiality in reaching its decision.

In recent years, the Commission also became attentive to emerging challenges with respect to political activities, mostly situations that, while not related to public servants running for office, might compromise the reality or perception of impartiality by the public service. Indeed, some of the cases that the Commission had to address on this score in the first few years of the new Act were rather unexpected. One case involved an employee publicly disclosing their partisan views and activities on an Internet-based social networking site, while another concerned a public servant working in close proximity to the Clerk of the Privy Council who left their position to become the Director of Policy in the Office of the Leader of the Opposition. The issue of involvement in non-governmental advocacy groups, such as environmental organizations, which are not affiliated with a specific party but can publicly voice strong views on government policies and actively lobby for changes in government action, was also discussed.

To explore whether any changes are needed to address such situations, either through policy or regulatory means, the PSC held six roundtables at universities across the country in 2009 as well as a national symposium in Ottawa, which involved 25 experts, in March 2010. In its 2009-2010 Annual Report, the Commission reported on the main messages to come out of those discussions and it announced that it would outline a renewed vision for a non-partisan public service in an

⁸⁹ Letter from Dr. Maria Barrados, President of the Public Service Commission, to all deputy heads, dated January 21, 2010.

upcoming Special Report to Parliament. Among other issues, the Commission is examining whether it might be desirable to establish a politically restricted class of employees through regulations under the PSEA, whether it can provide more precision on the meaning of political activities under current regulations and whether there are some political activities that are not currently covered by the legislation but that should nevertheless be dealt with through other instruments because of the risk that they pose to the non-partisanship of the public service.⁹⁰

In sum, as a result of its considered examination of the new framework and emerging issues, the new political activities regime operated by the PSC under the new PSEA is likely to continue to evolve in the coming years. As it does so, it will be interesting to observe whether the Commission will continue to adhere to an essentially values-based approach or whether it will find the need to formalize some aspects of the regime through the use of regulations and more detailed guidance.

⁹⁰ Public Service Commission of Canada (2010) *Annual Report 2009-2010*, 77.

Conclusion

The reforms enacted in 2003 were wide-ranging and significantly transformed the HR system of the public service. The PSMA certainly represented the most important institutional and legislative changes made to the staffing regime of the federal public service since the late 1960s. For the PSC, the reforms meant making profound changes to its policies, its management instruments and practices, its relationship to stakeholders and even to its very structure as an organization. Such changes, which entailed broad cultural and administrative changes and directly impacted its employees, had to be implemented while ensuring the continued operation and integrity of the staffing system of the federal public service. In this perspective, it is clear that the implementation of the reforms represented a major challenge for the PSC.

As our examination of its efforts in implementing the new legislation has shown, working with its stakeholders and partners, the PSC succeeded in designing and deploying a new delegated system of staffing throughout the public service. To do so, it consulted extensively, broke new ground in putting forward a delegated and values-based approach to staffing and took on expanded responsibilities in the area of political activities. In the process, the PSC also abandoned some of its historic functions, notably in the areas of training and appeals, and it transformed itself as an organization. Yet, its implementation efforts also encountered significant challenges. Among those, our study found that the most significant were the difficulty in informing and training public servants on the new staffing system and the new provisions on political activities, some ongoing disagreement and tensions about the proper role of the PSC as an independent agency in the staffing system and the complexity of embracing a values-based approach.

With respect to this last challenge, the historic reliance on prescriptive rules, the temptation to resolve emerging problems by adopting more detailed guidance and the increasing fear by some organizations of being held accountable for not respecting norms that remain insufficiently precise seem to make the transition to a values-based approach more difficult. However, unless these temptations are resisted, the fundamental objective of the reform — to build a more flexible, innovative and efficient staffing system mostly resting on the judgment of managers — is in danger of not being fully realized. From this perspective, the implementation of the new PSEA can be considered to be an ongoing process. In this regard, one of the senior executives interviewed for this project might have put it best: “I think that [the PSC] was very successful in doing a ‘technical implementation’ of the PSEA — putting in place the framework, the right systems — but there is still a long way to go before the deeper shift intended by the reform — the shift in culture, the greater reliance on values — becomes a reality. It’s at that deeper level that the conversation now needs to take place.”

Les réformes légiférées en 2003 ont eu une très grande portée et ont considérablement transformé le système des RH de la fonction publique. En particulier la LMF, qui représente le plus grand changement institutionnel et législatif apporté au régime de dotation de la fonction publique depuis la fin des années 1960. Pour la CFP, ces réformes signifiaient qu'elle devait apporter de profonds changements à ses lignes directrices et à ses instruments et pratiques de gestion, à sa relation avec ses intervenants et même à sa propre structure organisationnelle. La CFP a dû réaliser ces changements, qui ont demandé une modification globale sur le plan culturel et administratif et qui ont eu une incidence directe sur ses employés, tout en s'assurant de la continuité des activités et de l'intégrité du régime de dotation de la fonction publique fédérale. Dans cette optique, il est évident que la mise en œuvre des réformes a représenté un défi de taille pour la CFP.

Comme le montre notre examen des efforts déployés pour la mise en œuvre de la nouvelle loi, la CFP a réussi, en travaillant en étroite collaboration avec ses intervenants et ses partenaires, à concevoir et à déployer un nouveau régime de dotation fondé sur la délégation dans l'ensemble de la fonction publique. Pour ce faire, elle a mené de nombreuses consultations, a réussi à instaurer une approche de dotation fondée sur la délégation et sur les valeurs et a assumé de plus grandes responsabilités au chapitre des activités politiques. Dans le cadre de ce processus, la CFP a aussi abandonné certaines des fonctions qu'elle exerçait depuis très longtemps, notamment dans les domaines de la formation et de l'audition des appels, et elle a opéré une profonde restructuration organisationnelle. Toutefois, au cours de ces activités de mise en œuvre, elle a aussi connu d'importantes difficultés. Notre étude montre que la plus grande difficulté à laquelle la CFP s'est heurtée était liée aux carences en matière de diffusion de l'information et de formation des fonctionnaires sur le nouveau régime de dotation et les nouvelles dispositions sur les activités politiques, à des mésestentes et des tensions permanentes sur le rôle que devait jouer la CFP en tant qu'organisme indépendant dans le régime de dotation et à la complexité de l'adoption d'une approche fondée sur les valeurs.

Pour cette dernière difficulté, le fait que le régime de dotation a toujours reposé sur une approche normative dans le passé, que la tentation est toujours forte de résoudre les problèmes émergents en adoptant d'avantage de lignes directrices et que certaines organisations ont une peur croissante de devoir rendre compte du non-respect de normes qui, à leur avis, ne sont pas suffisamment précises semble avoir rendu plus difficile encore la transition vers une approche fondée sur les valeurs. Cependant, l'objectif fondamental de la réforme – c'est-à-dire, instaurer un régime de dotation plus souple, innovateur et efficace fondé principalement sur le jugement des gestionnaires – risque de ne pas être atteint entièrement si la CFP cède à ces tentations. Dans cette optique, la mise en œuvre de la nouvelle LEFP peut être considérée comme étant un processus permanent. À cet égard, un des cadres supérieurs interrogés pour ce projet est peut-être celui qui a le mieux décrit la situation : « Je crois que [la CFP] a été très efficace pour "l'aspect technique" de la mise en œuvre de la LEFP – pour mettre en place un cadre de dotation et des systèmes appropriés – mais elle a encore beaucoup à faire avant que la transformation visée par la réforme ne devienne une réalité : soit un changement de culture et un plus grand recours à l'approche fondée sur les valeurs. C'est sur ce plan, plus fondamental, que la conversation doit maintenant se poursuivre. »

généraux puissent adresser des commentaires à la CFP s'ils le souhaitent, la nouvelle procédure reconnaît que leur participation à toutes les décisions entraîne souvent des délais et n'est pas toujours nécessaire. D'ores et déjà, la CFP sollicitera normalement l'avis des gestionnaires qui ont un rapport plus immédiat avec l'employé qui fait une demande pour connaître les répercussions potentielles de la candidature de ce dernier sur l'impartialité réelle et perçue afin d'éclairer sa décision.

Dans les dernières années, la CFP a également commencé à être attentive aux enjeux émergents concernant les activités politiques, en particulier des situations qui, bien que n'étant pas liées à la candidature des fonctionnaires à des élections, pouvaient compromettre l'impartialité réelle ou perçue de la fonction publique. En effet, la CFP a dû traiter des dossiers tout à fait imprévus à ce chapitre dans les premières années de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Un dossier portait notamment sur le fait qu'un fonctionnaire avait annoncé publiquement son allégeance et ses activités partisanes dans un réseau social en ligne, tandis qu'un autre dossier concernait un fonctionnaire qui travaillait en étroite collaboration avec le greffier du Conseil privé et qui avait quitté son poste pour devenir directeur des politiques au Bureau du chef de l'opposition. La CFP a en outre abordé la question de la participation à des groupes de défense non gouvernementaux, comme les organisations de protection de l'environnement, qui n'adhèrent à aucun parti en particulier, mais qui peuvent faire entendre leurs points de vue publiquement et avec force sur les politiques du gouvernement, et revendiquer activement des changements de la part du gouvernement.

Afin de déterminer si elle devait apporter des changements pour régler ces situations, soit au moyen des politiques ou de la réglementation, la CFP a organisé six tables rondes dans des universités à l'échelle du pays en 2009 ainsi qu'un symposium national à Ottawa en mars 2010, auquel ont participé 25 experts. Dans son *Rapport annuel 2009-2010*, la CFP a fait un compte rendu des principaux messages issus de ces discussions et annoncé qu'elle allait énoncer sa nouvelle vision en matière d'impartialité politique de la fonction publique dans un prochain rapport spécial au Parlement. Entre autres questions, la CFP voulait étudier la possibilité et la pertinence de créer, à l'aide d'un règlement, une catégorie de fonctionnaires à qui on imposerait des restrictions sur leurs activités politiques, aux termes de la LEFP, et d'ajouter des éléments de précision à la définition d'activités politiques dans le règlement actuel, et s'il existe d'autres types d'activités politiques qui ne sont pas actuellement visées par la Loi, mais qui, compte tenu de l'importance des risques qu'elles présentent pour l'impartialité politique de la fonction publique, devraient être régies par d'autres instruments⁹⁰.

En résumé, compte tenu de cet examen approfondi du nouveau cadre et des enjeux émergents, le nouveau régime de la CFP pour les activités politiques en vertu de la nouvelle LEFP risque fort de continuer à évoluer dans les années à venir. Avec cette évolution, il sera intéressant d'observer si elle continuera d'adhérer essentiellement à une approche fondée sur les valeurs ou si elle sentira le besoin d'officialiser certains aspects du régime au moyen d'une réglementation ou de lignes directrices plus détaillées.

⁹⁰ Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, p. 87.

rendant difficile le développement d'expertise et de la mémoire institutionnelle. De plus, il y a très peu dans les régions. Néanmoins, selon les personnes interrogées, les représentants désignés en matière d'activités politiques étaient des personnes-ressources très efficaces pour les organisations et les employés.

L'importance de ces efforts montre la difficulté permanente d'arriver à joindre un si grand groupe d'employés, soit essentiellement la totalité des effectifs de la fonction publique (y compris les employés indépendants qui ne sont pas assujettis à la LEFP en matière de dotation) afin de les informer de l'existence et de la nature du règlement. Selon un cadre supérieur de la CFP, la difficulté de joindre tous les fonctionnaires individuellement, en particulier ceux qui sont en dehors de la capitale nationale, pour les informer de l'existence du nouveau règlement a été la plus grande difficulté dans la mise en œuvre de cette partie de la LEFP. Les résultats des enquêtes menées dans les premières années de l'exploitation du nouveau système ont confirmé que le manque de connaissances sur le nouveau règlement était toujours un problème. Depuis, la CFP a expérimenté d'autres moyens pour informer les fonctionnaires. Par exemple, elle a convaincu le ministère des Affaires municipales de la province du Québec d'afficher l'information sur le nouveau règlement dans la page des élections municipales de son site Web et elle a envoyé, à l'occasion, des lettres aux employés pour leur rappeler qu'ils doivent faire attention lorsqu'ils se livrent à des activités politiques, et pour les diriger vers les ressources qui les aideront à prendre des décisions éclairées.

En mars 2008, la CFP a réalisé un grand changement lorsqu'elle a créé la nouvelle Direction des activités politiques afin de mieux coordonner ses actions concernant les activités politiques. Avant la réorganisation, au moins trois différentes directions générales de la CFP avaient des responsabilités concernant cette partie de la LEFP, une situation qui était de plus en plus considérée comme étant inefficace et qui pouvait entraîner une certaine confusion. En regroupant toutes ces fonctions, sauf l'importante fonction des enquêtes sur les allégations d'activités politiques irrégulières qui relève toujours de la Direction générale des enquêtes, la CFP a consolidé ses activités et son expertise sur la question, une mesure qui devrait l'aider à offrir des services-conseils plus uniformes et facilement accessibles aux fonctionnaires sur la question. La CFP a aussi pensé que la création de cette direction générale favoriserait la sensibilisation des fonctionnaires à leurs obligations en vertu de cette partie de la nouvelle LEFP.

Récemment, la CFP a effectué quelques modifications au chapitre des activités politiques à la lumière de l'expérience acquise pendant la mise en œuvre. Elle a notamment adopté, en janvier 2010, un processus harmonisé de traitement des demandes de permission de se porter candidat à des élections municipales. À la suite d'une analyse interne des demandes traitées de 2007 à 2009 et d'un processus de consultation auprès des représentants désignés en matière d'activités politiques dans toute la fonction publique, la CFP a supprimé l'exigence obligatoire d'obtenir la rétroaction des administrateurs généraux dans le cadre de l'évaluation des incidences potentielles de l'engagement politique d'un employé. Elle a aussi simplifié les formulaires utilisés par les employés et les surveillants dans le processus de demande⁸⁹. Bien que les administrateurs

⁸⁹ Lettre envoyée par Maria Barrados, présidente de la CFP, à tous les administrateurs généraux, datée du 21 janvier 2010.

⁸⁸ Les formulaires sont les suivants : la *Demande relative à une candidature électorale* (le fonctionnaire doit le remplir), le *Questionnaire pour surveillants ou gestionnaires* (utilisé pour bien saisir la nature des fonctions de la personne ainsi que le niveau et la visibilité de son poste) et le *Formulaire de commentaires de l'administrateur général* (pour prendre connaissance du point de vue de l'administrateur général sur la demande du fonctionnaire et les effets potentiels du congé demandé sur l'organisation).

⁸⁹ La CFP a publié le *Règlement concernant les activités politiques* en vertu de l'article 22 de la LEFP le 18 novembre 2005 et a fait paraître celui-ci dans la *Gazette du Canada* le 14 décembre 2005 (volume 139, n° 25).

Le nouveau règlement sur les activités politiques a finalement été publié en novembre 2005⁸⁷. Celui-ci précise le contenu et le délai de présentation des demandes de permission de la part des fonctionnaires qui aspirent à se présenter comme candidat à des élections ainsi que les procédures à suivre pour présenter une allégation d'activités politiques irrégulières ou pour demander la tenue d'une enquête. Il contient aussi en annexe un formulaire qui peut servir à présenter des allégations d'activités politiques irrégulières. Après l'adoption du règlement, la CFP a achevé les procédures et les outils internes requis pour faire appliquer les nouvelles règles. Par exemple, elle a élaboré trois formulaires et les a rendus accessibles en ligne afin de faciliter les demandes de permission et de congé sans solde en vue de participer à des élections⁸⁸. À ce chapitre, une des difficultés organisationnelles importantes à laquelle elle s'est heurtée a été de devoir traiter un plus grand volume de demandes, étant donné que les nouvelles dispositions englobaient alors les élections municipales. En raison du très grand nombre de municipalités, les élections municipales ont généré de courtes périodes, mais très intenses, de traitement d'un très grand volume de demandes. En 2006, soit la première année d'application du nouveau règlement, le modeste service de la CFP qui était responsable des activités politiques a eu beaucoup de mal à traiter toutes les demandes en temps opportun, et a été dans l'obligation d'embaucher du personnel temporaire et de travailler de longues heures supplémentaires. Grâce à de la planification et de l'organisation, ce problème a été résolu, même si le nombre de demandes a augmenté dans les dernières années.

De nombreux efforts ont été déployés sur la communication externe et la diffusion de l'information. En octobre 2007, la CFP a publié un feuillet d'information intitulé « Les activités politiques et vous » qui résume les dispositions législatives en matière d'activités politiques des fonctionnaires et présente des renseignements sur les principes et processus sur lesquels la CFP se fonde pour les appliquer. Il ne s'agit là que d'un seul document parmi la panoplie de documents que la CFP a créés, dont un document d'orientation plus élaboré pour les activités politiques non liées à une candidature électorale, un document de foire aux questions, un outil d'autoévaluation en ligne et une liste des représentants désignés en matière d'activités politiques des divers organismes avec qui les fonctionnaires peuvent communiquer pour obtenir de plus amples renseignements. De fait, les représentants désignés en matière d'activités politiques ont été un élément très important dans la mise en œuvre du nouveau cadre concernant les activités politiques. Désignés par les sous-ministres à titre de personnes-ressources de leur organisation sur les activités politiques, ces représentants sont devenus des intermédiaires efficaces pour la transmission de l'information entre les organisations et la CFP concernant des dossiers individuels et aussi pour des questions politiques plus générales. Ils représentaient également une ressource inestimable pour les employés de leur organisation. La seule difficulté de la CFP à ce chapitre concernait une forte tendance au roulement du personnel dans la collectivité des représentants désignés en matière d'activités politiques.

L'approche proposée par la CFP a obtenu le soutien général des 49 organisations non syndicales qui ont répondu à la lettre⁸⁰. Toutefois, les trois syndicats y ayant répondu ont exprimé de fortes préoccupations : ils trouvaient cette approche encore trop restrictive pour les fonctionnaires et se demandaient si la CFP devait même juger de ce qui était acceptable au chapitre des activités politiques. Bien entendu, le rôle de surveillance des activités politiques que doit jouer la CFP est non seulement historique, mais il est écrit dans la Loi. De fait, comme nous l'avons indiqué précédemment, la LEFP adoptée en 2003 a même accru le rôle de la CFP à cet égard. Dans ce contexte, les décisions que la CFP devait prendre pendant la mise en œuvre de la nouvelle LEFP se limitaient davantage à l'approche qu'elle devait adopter pour remplir cette partie de son mandat. Dans cette optique, malgré les critiques des syndicats, les nouvelles mesures concernant les activités politiques proposées par la CFP ont obtenu un soutien général, et la CFP s'est servie des résultats des consultations pour effectuer quelques changements mineurs à la réglementation proposée⁸⁰.

Comme nous pouvons le constater, la CFP a mené de nombreuses consultations pendant quelle élaborait son approche de mise en œuvre des dispositions concernant les activités politiques de la LEFP. Selon les personnes que nous avons interrogées, ces consultations ont eu une grande incidence sur l'approche finale adoptée, notamment pour la décision de ne pas dresser la liste des interdictions en matière d'activité politique non liée à la candidature électorale. Surtout que la présidente de la CFP avait tendance à favoriser l'adoption de ce type de règles et que les consultations ont beaucoup aidé à changer sa vision à ce sujet. Toutefois, un des désavantages de la tenue d'un processus de consultation si élaboré est que celui-ci demandait beaucoup de temps. Au départ, le gouvernement avait fixé l'entrée en vigueur de cette partie de la Loi au 31 décembre 2004, une année complète avant l'entrée en vigueur des dispositions sur la dotation. Mais la CFP s'est rapidement rendu compte que cet échéancier mettait trop de pression sur le processus d'élaboration des politiques et restreignait la possibilité de mener un processus de consultation adéquat. Par conséquent, à l'été 2004, la présidente de la CFP a demandé au ministre responsable de la LEFP de reporter l'entrée en vigueur de la Loi à la fin de 2005. Selon un ex-cadre supérieur interrogé pour la présente étude, la présidente a obtenu le soutien de la communauté des sous-ministres à cet égard, car ces derniers préféreraient aussi un processus plus long pour avoir le temps de mieux se préparer à la mise en œuvre du nouveau système.

⁸⁵ Commission de la fonction publique, *Report on the Outcome of Consultations on a Proposed Approach to Political Activities*, document interne daté du 12 avril 2005, p. 1.

⁸⁶ Par exemple, les pages 18 à 21 du document de consultation précisent les éléments du processus d'enquête que la CFP proposait d'inclure dans le règlement et les éléments qu'elle aborderait dans le document d'orientation. Au bout du compte, certains des éléments que la CFP proposait d'aborder dans le document d'orientation, comme la divulgation des renseignements personnels, étaient en fait énoncés dans le règlement. En revanche, certains des éléments que la CFP proposait d'inclure dans le règlement, comme les facteurs à considérer au moment de décider de la tenue d'une enquête, ne figuraient pas dans le règlement. Voir les pages 18 à 21 de Commission de la fonction publique, *A Proposed Approach to Political Activities*, janvier 2005.

Finalement, de la fin janvier à la mi-mars 2005, la CFP a entrepris une autre série de consultations en écrivant à 87 organisations, 19 syndicats et 13 chefs de conseils fédéraux régionaux et l'APEX. Cette fois, la CFP s'est adressée à ces intervenants en se fondant sur un document produit à l'interne qui détaillait l'approche proposée pour les activités politiques⁸³. Dans ce document, intitulé simplement *Une approche proposée à l'égard des activités politiques*, la CFP a annoncé qu'elle ne proposerait pas de nouvelles règles visant à définir les interdictions propres aux activités politiques non liées à la candidature électorale, mais quelle offrirait plutôt un document d'orientation et des conseils pour aider les employés à faire des choix raisonnables concernant leur participation à des activités politiques. Le document d'orientation clarifierait la signification des nouvelles dispositions de la LEFP, notamment en donnant des exemples précis, et comporterait des outils d'évaluation pour aider les employés à réfléchir sur les incidences potentielles de leur engagement politique. Toutefois, au final, le nouveau système serait principalement fondé sur le jugement individuel des employés.

Bien que cette approche ait été proposée en partie parce qu'il était difficile d'élaborer des règles permettant de traiter toutes les circonstances possibles en matière d'engagement politique des fonctionnaires, elle est conforme à la philosophie générale découlant des réformes des RH de 2003 : soit le passage à un système fondé sur les valeurs dans lequel les employés devraient, et ce avec de l'aide, se fier à leur jugement dans l'interprétation de la signification fondamentale des valeurs de la fonction publique selon leurs circonstances particulières. La décision de ne pas proposer de règles détaillées concernant les activités politiques interdites est conforme à cette approche fondée sur les valeurs.

Cependant, même si la CFP pouvait décider de ne pas proposer de règles sur les activités politiques interdites, elle a reconnu un besoin réel de certitude sur le plan juridique pour certains autres aspects du nouveau cadre des activités politiques. Par exemple, en ce qui a trait aux enquêtes d'allégation d'activités politiques irrégulières, la Partie 7 de la nouvelle LEFP énonce explicitement le besoin d'une réglementation⁸⁴. À cet effet, le document de consultation fournit des détails sur le processus d'enquête que la CFP proposait d'inclure dans son règlement. Ce règlement visait à traiter divers éléments de ce processus, comme les renseignements à fournir dans une allégation et le délai limite pour présenter une plainte sur une prétendue action irrégulière. Celui-ci serait ensuite étayé par un document d'orientation portant sur d'autres aspects du processus d'enquête, comme la collecte et la divulgation des renseignements. De même, la CFP pensait que certains éléments du processus pour demander la permission de se présenter comme candidat à des élections devaient aussi être précisés dans le règlement.

⁸³ Commission de la fonction publique, *A Proposed Approach to Political Activities*, date de janvier 2005.

⁸⁴ L'article 118 de la LEFP énonce ce qui suit : « La Commission peut, en conformité avec les règlements, mener une enquête sur toute allégation selon laquelle un fonctionnaire ne s'est pas conformé [...] ».

en soit, elles ont permis de déterminer quelques grands principes, dont l'interdiction de se livrer à des activités politiques pendant l'occupation d'un poste, d'avoir recours à son pouvoir discrétionnaire pour favoriser une entreprise de même allégeance politique ou d'utiliser la propriété du gouvernement pour réaliser des activités politiques⁸⁰. Le groupe consultatif s'est réuni à deux autres reprises en février et en juin 2005 afin de donner à la CFP une rétroaction sur la nouvelle approche, y compris sur l'utilisation de l'outil d'évaluation que cette dernière a élaboré pour aider les employés à faire des choix concernant leur participation à des activités politiques.

En octobre 2004, la CFP a également demandé au Forum des politiques publiques (FPP) de préparer un document d'information et d'utiliser ce dernier pour mener une série d'entrevues structurées visant à obtenir les points de vue de divers intervenants⁸¹. Pour ce faire, celui-ci a abordé les trois grandes questions suivantes : est-ce que la CFP doit recommander au gouvernement des règles limitant les activités politiques non liées à une candidature électorale; est-ce qu'une période de réflexion doit être imposée aux employés qui se sont présentés comme candidats à des élections et qui n'ont pas été élus, avant que ceux-ci ne réintègrent un poste de nature politiquement sensible; comment doit-on traiter les différents aspects du processus d'enquête, comme les renseignements qui doivent être divulgués au public et les facteurs à considérer au moment de déterminer les mesures correctives lorsque les allégations sont fondées? La CFP a également organisé un symposium en octobre 2004, en se fondant sur ce document d'information. Ce symposium était présidé par la présidente de la CFP, et y ont participé des universitaires, des personnes qui avaient une grande expérience politique et des représentants de divers organismes à but non lucratif, notamment le directeur de l'APPEX et un conseiller juridique de l'Association canadienne des libertés civiles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la CFP a aussi utilisé un processus de consultation nationale à l'automne 2004 afin de solliciter le point de vue des fonctionnaires sur les activités politiques. Environ 600 personnes y ont participé, et cette consultation nationale a nettement soutenu une approche au cas par cas qui, bien que fondée sur des principes communs, permettait de mieux prendre en compte les circonstances particulières de chaque fonctionnaire. De façon générale, il semble « qu'il y ait eu un consensus dans la plupart des régions sur le fait que l'approche à adopter devait reposer sur une orientation, des politiques et des principes solides au chapitre des limites à imposer, plutôt que sur des règles » et « qu'il était impossible d'élaborer des règles permettant de traiter toutes les possibilités »⁸².

⁸⁰ Commission de la fonction publique, *Outcome of Discussion of Examples of Possible Unacceptable Political Activities as per Meeting of the PSCAC Consultation Group, March 31, 2004, and April 7, 2004*, document interne non daté.

⁸¹ Voir Forum des politiques publiques, *Ensuring an Impartial Public Service: An Enhanced Role for the Public Service Commission: A Public Policy Forum Background Paper*, Ottawa, FPP, date du 13 octobre 2004.

⁸² Commission de la fonction publique, *Summary of PSC Cross-Country Consultations – Fall 2004*, document interne daté du 30 novembre 2004, p. 8.

de demandes et de plaintes, tels étaient les éléments essentiels du programme de mise en œuvre de la CFP au chapitre des activités politiques.

Bien que la mise en œuvre de la Partie 7 de la *Loi* ait été surtout traitée séparément des questions de dotation, la CFP l'a entamée assez tôt. Elle en a commencé la planification au tout début de 2003, même avant l'adoption de la nouvelle LEFP par le Parlement⁷⁶. La première étape qu'elle a entreprise a été de demander à sa Direction de la législation et des politiques de renouvellement du personnel de mener une étude comparative des modèles utilisés aux mêmes fins dans d'autres provinces ou organismes. À cet égard, elle a porté une attention particulière aux règles utilisées par la Gendarmerie Royale du Canada et par la fonction publique de l'Ontario ainsi qu'aux systèmes en place aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en France⁷⁷. La CFP a ensuite eu des discussions informelles avec de nombreuses sociétés dotées d'une expertise pertinente, y compris des avocats du ministère de la Justice, des fonctionnaires du Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et des représentants de la Commission canadienne des droits de la personne⁷⁸. En se fondant sur les résultats de ces recherches et des discussions internes, la CFP a pu déterminer quelques options de mise en œuvre de cette partie de la *Loi*, ainsi que d'autres questions à aborder.

Pour ces motifs, la CFP a ensuite consulté les organisations, les syndicats et d'autres intervenants. Pour ce faire, elle a utilisé plusieurs méthodes. Elle a d'abord consulté un groupe choisi de cadres supérieurs d'organisations et de syndicats par l'entremise de son Comité consultatif (CCCCF). Elle a mis en place au printemps 2004 un groupe consultatif spécial de membres du CCCCCF sur les activités politiques qui a tenu six réunions au printemps 2004 afin d'examiner en détail plusieurs dimensions du nouveau cadre régissant les activités politiques. Un des enjeux relevé au cours de ces discussions était le besoin d'aborder la relation entre les nouvelles règles sur les activités politiques et le *Code de valeurs et d'éthique* maintenant administré par l'AGRHFP. Pour répondre aux préoccupations exprimées par le groupe, on a mis en place un processus bilatéral entre la CFP et le Bureau des valeurs et de l'éthique de l'AGRHFP en vue de clarifier et d'aborder les sujets liés à la coordination et d'orientation cohérents et uniformes aux employés des organisations » sur les questions de participation à des activités politiques⁷⁹.

Le groupe consultatif du CCCCCF a aussi traité en profondeur la liste des activités qui devaient être explicitement interdites dans la réglementation. Bien que ces discussions aient été jugées essentielles, il a été difficile d'obtenir un consensus sur ce que devait être une activité inacceptable, étant donné le nombre et la diversité considérables des circonstances propres aux employés fédéraux. Quoi qu'il

⁷⁶ Mémoire intitulé « Political Activities Work Plan – Presentation to the Commission », date du 24 septembre 2003.

⁷⁷ Voir Commission de la fonction publique, *Political Activities – Other Jurisdictions: Highlights*, document interne non date, p. 6.

⁷⁸ Commission de la fonction publique, *Summary of Consultations and Research*, document interne date du 7 juin 2005, p. 1.

⁷⁹ Commission de la fonction publique, *Talking Points for Maureen Stewart for PSCAC Steering Committee*, June 29, 2005, document interne date du 21 juin 2005, p. 2.

confiance dans la capacité de la fonction publique de les traiter de façon équitable, sans tenir compte de leurs croyances ou de leurs tendances politiques. Somme toute, pour conserver une fonction publique professionnelle fondée sur le mérite et digne de la confiance des gouvernements et des citoyens, il faut inévitablement limiter les libertés politiques des fonctionnaires.

Cependant, comme notre compte rendu historique l'a démontré, il peut être difficile de déterminer les limites raisonnables qui peuvent être imposées sur les activités politiques des fonctionnaires au sein d'une démocratie libérale⁷⁵. Comme les tribunaux nous l'ont rappelé, les fonctionnaires sont aussi des citoyens, c'est pourquoi, pour assurer une fonction publique impartiale, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre la protection de leurs libertés fondamentales et l'intérêt collectif. Dans cette optique, la Partie 7 de la LEFP est en grande partie une réponse à la décision rendue dans la cause *Osborne*, laquelle a invalidé l'interdiction totale en matière d'activité politique de l'ancienne loi et a confié à la CFP la tâche de protéger l'impartialité politique de la fonction publique en interférant le moins possible avec la liberté politique des employés. La Loi interdit explicitement aux sous-ministres de se livrer à des activités politiques, à l'exception du vote dans le cadre d'une élection. Elle exige aussi toujours des fonctionnaires d'obtenir la permission de la CFP avant de se présenter comme candidat d'un parti à une élection, et élargit pour la première fois ces exigences aux élections municipales. Mais au sujet des activités politiques qui n'ont aucun lien avec des élections, la Loi est plutôt souple : elle laisse la CFP décider des limites à imposer selon les circonstances et des pénalités en cas de violation.

C'est la raison pour laquelle les nouvelles dispositions de la LEFP ont entraîné des difficultés de mise en œuvre pour la CFP. Celle-ci devait d'abord décider si elle devait tenter de dresser la liste des activités politiques non liées à des élections qu'elle devait interdire aux fonctionnaires, si ces interdictions devaient s'appliquer également (ou pas du tout) à tous les types de poste de la fonction publique et si ces interdictions devaient être intégrées dans la LEFP ou seulement dans des énoncés de politiques. Ces grandes questions étaient au centre des discussions internes et externes qui ont eu lieu dans les premières années de la mise en œuvre de la Loi. Puis, indépendamment des résultats de ces débats, la CFP avait besoin de concevoir un processus qui lui permettrait de traiter les allégations futures d'activités politiques irrégulières, soit de la part des sous-ministres ou d'employés d'échelons inférieurs. En raison du besoin de transparence et de certitude, elle a décidé rapidement que les diverses étapes et les exigences de ce processus seraient définies dans un règlement. Finalement, la CFP devait faire des choix stratégiques pour gérer les demandes de permission de se présenter comme candidat à des élections ou de chercher à obtenir une nomination au sein d'un parti : sur quels critères devait-elle se fonder pour approuver ces demandes? Quel degré de rétroaction devait-elle obtenir des cadres supérieurs des organisations pendant son évaluation des demandes de leurs employés? Devait-elle imposer des conditions aux employés qui n'étaient pas élus et qui souhaitaient réintégrer leur poste après s'être engagés si visiblement dans des activités politiques? Répondre à toutes ces questions stratégiques, diffuser l'information sur le nouveau cadre concernant les activités politiques, se réorganiser et se préparer à recevoir un grand volume

⁷⁵ Pour consulter un aperçu de l'évolution de cette question au Canada depuis la fin des années 1970, voir Luc Jullien et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 141-175.

Toutefois, dans son rapport, le comité a fait une autre observation sur les activités de vérification de la CFP qui, d'une certaine façon, pourrait être encore plus importante pour la mise en œuvre de la nouvelle LEFP. Il a mentionné l'importance majeure de déployer un effort continu visant à refléter le changement culturel au sein de la fonction publique au chapitre de la dotation et a soutenu que, outre les efforts continus déployés par la CFP pour renforcer sa capacité de surveillance et de vérification, pour que la nouvelle LEFP puisse être mise en œuvre de façon adéquate, il faut un engagement et un dialogue continu entre la CFP et les acteurs clés du régime de dotation. Et dans les propres mots du comité :

« Le Comité est d'avis que la pleine mise en œuvre de la LEFP, au titre de l'un des fondements essentiels du renouvellement des RH, nécessite un engagement renouvelé de la part de toutes les personnes concernées, y compris les administrateurs généraux, les gestionnaires, les spécialistes en RH et les agents négociateurs. Se contenter d'améliorer la surveillance de la CFP de façon isolée ne suffira pas. Il faut un "effort d'équipe" concerté, y compris, du moins au début, consentir un effort, une attention et un dialogue semblables à ce qui s'est fait au cours des mois qui ont précédé l'entrée en vigueur de l'actuelle LEFP en décembre 2005⁷⁴. »

En somme, l'efficacité des réformes de dotation de 2003, en particulier l'adoption de la nouvelle LEFP, repose largement sur le degré de compréhension des cadres supérieurs et des gestionnaires des organisations à l'égard de leurs nouveaux pouvoirs de dotation et de leur volonté de tirer profit de la nouvelle latitude qui leur est offerte par la nouvelle approche de dotation fondée sur les valeurs. Dans cette optique, le renforcement de la capacité de surveillance devient un aspect essentiel. De même, l'importance, de la mise en œuvre efficace de la LEFP. De l'avis du comité, outre l'importance d'une fonction de vérification solide, il fallait souligner que la mise en œuvre efficace de la nouvelle LEFP exigeait aussi de porter une attention particulière à la question générale du changement culturel inhérent au changement du système des RH, une question qui nécessitait que tous les acteurs du système s'engagent à adopter la nouvelle façon de faire.

2.5. Mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les activités politiques de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Comme nous l'avons dit plus tôt, la Partie 7 de la nouvelle LEFP contient de nouvelles dispositions sur les activités politiques des fonctionnaires. La protection de l'impartialité politique de la fonction publique a toujours été au centre du mandat de la CFP. Bien qu'elle réalise en partie cet objectif par l'exploitation du régime de dotation (qui vise à prévenir l'influence politique dans les décisions de nomination par exemple), elle doit également réglementer les activités politiques des fonctionnaires. Dans certains cas, la participation politique active des fonctionnaires risque de compromettre l'impartialité politique de la fonction publique. Elle peut aussi créer une perception de favoritisme politique, ce qui peut ébranler la confiance des ministres envers la loyauté de la fonction publique ou sa capacité à offrir des conseils exempts d'influence politique. Dans le même ordre d'idées, si les citoyens perçoivent la fonction publique comme étant partisane, ils pourraient ne plus avoir

⁷⁴ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique* – Rapport du comité d'examen indépendant, janvier 2009, p. 4.

⁷³ *Ibid.*, p. 194-200.

⁷² Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, p. 121.

⁷¹ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique – Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009, p. 35.

⁷⁰ Pour obtenir la liste des vérifications et des études, consulter www.psc-cfp.gc.ca/ad-vrft/comrpt-raprt-y-fra.htm.

et un rapport de vérification des processus de dotation collective à l'échelle du gouvernement. Elle a également publié trois nouvelles études sur divers aspects de la dotation et cinq mises à jour d'autres études portant sur des questions d'intérêt permanent pour le système des RH⁷⁰. Dans l'ensemble, ces chiffres montrent une expansion continue des activités de vérification de la CFP. Cependant, malgré l'importance de ce réinvestissement et l'accroissement du niveau des activités, le comité a jugé qu'il faudrait déployer davantage d'efforts dans un avenir proche pour réaliser le plan de vérification. Comme il l'a fait remarquer, si celle-ci ne vérifiait que sept organisations par période de quatre ans, il lui faudrait 47 ans pour couvrir la totalité des organismes dont elle assure la surveillance, un échéancier beaucoup trop long compte tenu qu'elle s'est fixé un cycle de vérification de cinq à sept ans⁷¹. En examinant l'efficacité de l'approche de surveillance de la CFP, le comité d'examen indépendant a constaté que le rendement de la CFP pouvait probablement être amélioré si elle communiquait ses attentes plus clairement aux organisations (par exemple, concernant l'utilisation du processus de dotation non annoncé), si elle assurait un dialogue continu avec les organisations et les organismes centraux sur les activités de surveillance, si elle améliorait la coordination de ses activités avec les autres agents de surveillance (comme le Bureau du vérificateur général et le Bureau du contrôleur général) et si elle investissait dans une meilleure infrastructure de technologie de l'information.

De façon générale, la CFP a répondu positivement aux recommandations du comité et a rapidement adopté un plan d'action qui répond aux 18 recommandations du rapport. Puis, en octobre 2010, la CFP a signalé qu'elle avait terminé la mise en œuvre de cinq recommandations du comité et que la mise en œuvre des autres recommandations serait terminée avant la fin de 2012⁷². Au sein de la CFP, les personnes interrogées ont indiqué que la fonction de vérification demeure en développement et que, au fur et à mesure que les politiques seront ajustées, que les pratiques seront améliorées et que les vérificateurs auront acquis de l'expérience, la CFP fera d'énormes progrès au chapitre de l'efficacité dans ce domaine. À cet égard, et en réponse au rapport du comité, la CFP a effectué une révision complète et a harmonisé sa méthode de vérification en 2009. Elle a aussi amélioré quelques outils de vérification et de planification, et elle a investi dans la formation de ses employés, notamment en mettant en place un nouveau programme de perfectionnement professionnel destiné aux vérificateurs. Elle sollicite en outre la communauté des vérificateurs de l'ensemble de la fonction publique à s'engager à améliorer leurs pratiques et à mieux coordonner leurs activités afin de réduire le plus possible le recoupement des tâches et des activités des organisations⁷³.

rapide, comme celui d'intégrer un nouvel effectif diversifié dans une organisation bien établie et de favoriser une compréhension commune du rôle de chacun. Pour ce faire, elle a pris un certain nombre de mesures, notamment la création d'un programme d'apprentissage destiné aux employés et un programme de pratique professionnelle visant à assurer la qualité et l'uniformité des activités de vérification. En 2005, la Direction des méthodes professionnelles de la Direction générale de la vérification a élaboré un manuel de vérification, fondé en grande partie sur la méthode en place au Bureau du vérificateur général, afin d'assurer des pratiques professionnelles et respectueuses des normes. Par la suite, d'autres outils de vérification ont été élaborés, et la CFP a créé un plan d'action afin de s'assurer que les vérifications seraient axées sur les questions les plus à risque et de plus grande importance pour la fonction publique. L'adoption de cette approche fondée sur les risques démontre que la CFP a déployé beaucoup d'efforts pour tirer le meilleur parti de sa capacité de vérification en améliorant ses méthodes et ses processus.

À l'automne 2008, la CFP a créé un comité d'examen indépendant chargé d'évaluer son approche et l'ampleur des activités de vérification liées à la délégation des pouvoirs de dotation. Ce comité, composé de deux ex-sous-ministres fédéraux à la retraite et d'un ex-vérificateur général du Manitoba, a consulté des administrateurs généraux, des parlementaires, anciens et actuels, des agents de négociation et d'autres cadres supérieurs de la fonction publique, et a embauché des experts-conseils chargés de mener des études sur les systèmes de données de la CFP, de comparer l'approche de vérification de cette dernière à celle d'autres organisations ainsi que ses efforts visant à accroître sa capacité de surveillance. En janvier 2009, le rapport du comité indiquait que les activités d'évaluation et de vérification de la CFP étaient suffisantes pour remplir son mandat de surveillance, et que son approche était raisonnable et conforme aux exigences de la nouvelle LEFP. Toutefois, le comité a également recommandé que la CFP améliore sa capacité d'évaluation et de vérification⁶⁸. Comme le comité d'examen indépendant l'a fait remarquer, la CFP a fait de réels progrès pour renforcer sa capacité de surveillance depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. Selon ses constatations, le budget de surveillance de la CFP pour l'exercice 2008-2009 attribuait 23 millions de dollars aux activités de surveillance (environ 22 % de son budget), une nette amélioration comparativement aux 14 millions de dollars dépensés en surveillance (environ 15 % de son budget) au cours de l'année qui a précédé l'adoption de la nouvelle loi⁶⁹. Cette hausse marquée de fonds consacrés aux activités de surveillance, soit environ 10 millions de dollars, a surtout servi à soutenir le renforcement de la capacité de vérification de la CFP.

Selon le comité, entre 2005 et 2008, la CFP a publié sept rapports de vérification organisationnelle (dont quatre comportent l'imposition de conditions particulières au chapitre de la délégation de pouvoirs aux organisations), un niveau d'activité qui représente une nette amélioration par rapport au passé. Dans les dernières années, la CFP a continué de déployer des efforts dans ce domaine, ce qui lui a permis d'effectuer un plus grand nombre de vérifications. En 2010 seulement, la CFP a publié sept nouveaux rapports de vérification organisationnelle, un rapport de vérification de suivi

⁶⁸ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique* – *Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

Pour accroître les connaissances sur la LEFP et documenter publiquement ses activités de surveillance, la CFP publie également des résumés dépersonnalisés de dossiers choisis qui ont fait l'objet d'une enquête en vertu de la nouvelle loi, en plus de la publication des rapports d'enquête annuels. Sans nommer les personnes en cause, les résumés offrent une brève description des questions soulevées dans les dossiers et expliquent les décisions rendues par la CFP. Au début de 2010, la CFP avait publié 57 résumés d'enquête couvrant la période de 2006 à 2009, dont 35 dossiers portant sur des allégations liées à des activités politiques irrégulières et 22 dossiers portant sur des décisions de nomination⁶⁵. La publication de ces résumés semble jouer un rôle potentiellement important dans le nouveau système des RH fondé sur les valeurs. Qu'ils concernent la dotation ou les activités politiques, ces résumés permettent de mieux comprendre comment les valeurs sont appliquées ou violées dans des circonstances particulières, et comment la CFP les interprète dans le contexte de ses enquêtes. Étant donné que le cadre fondé sur les valeurs doit accorder une place importante à la diffusion de l'information et aux communications destinées aux employés, la CFP choisit de publier les résumés d'enquête qui, à son avis, ont une valeur éducative et qui peuvent servir d'outil efficace pour la mise en œuvre de la nouvelle loi.

En plus des enquêtes, l'établissement d'une solide capacité de vérification, une fonction qui a depuis toujours été négligée par la CFP, a aussi représenté une difficulté organisationnelle de taille. La CFP a fait d'énormes investissements dans ce domaine et a augmenté son nombre de vérificateurs, qui est passé de 5 à 23 entre 2003 et 2006⁶⁶. Toutefois, malgré cette croissance notable, il lui a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour trouver les professionnels dont elle avait besoin pour créer sa Direction générale de la vérification en raison de la pénurie sur le marché du travail. En 2006, la CFP a retenu les services d'une société de conseils en gestion pour l'aider à élaborer sa stratégie en ressources humaines et renforcer sa capacité pour ses activités de vérification. De plus, elle a continué de réattribuer des fonds à l'interne pour soutenir la croissance de sa Direction générale de la vérification. Finalement, au milieu de 2010, les services de vérification de la CFP comptaient un effectif de près de 65 personnes, un nombre qui devrait demeurer relativement stable pour le moment, mais qui illustre clairement le rôle de vérification important qu'elle joue en vertu de la nouvelle LEFP⁶⁷.

En dépit de la difficulté à trouver le personnel compétent, la Direction générale de la vérification a quand même connu une croissance rapide dans un domaine assez sous-développé à la CFP. Par conséquent, celle-ci a dû faire face à des problèmes communs aux organisations à croissance

⁶⁵ Ces résumés sont accessibles à : www.psc-cfp.gc.ca/inv-enq/summaries-resumes-fra.htm. En vertu du

Règlement sur l'emploi dans la fonction publique, la CFP détient aussi l'autorité de nommer les personnes en cause dans ses rapports d'enquête lorsqu'elle juge que cette mesure favorise de meilleures pratiques d'emploi et de responsabilisation et fait en sorte que les pratiques irrégulières ne se reproduisent plus. Ces rapports sont accessibles à : www.psc-cfp.gc.ca/inv-enq/rprt/index-fra.htm.

⁶⁶ Luc Julliet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 237-238.

⁶⁷ Entrevue avec un cadre supérieur de la CFP, le 23 juin 2010. Parmi cet effectif de 65 employés, on compte environ 40 vérificateurs à temps plein. Les 25 autres personnes sont des cadres responsables de ces services, le personnel administratif et quelques employés chargés de fonctions connexes, comme la planification stratégique des vérifications, l'élaboration de méthodes de vérification, etc.

- ⁶⁴ Selon les rapports annuels de la CFP, cette dernière a conclu 197 dossiers en 2002-2003, 208 dossiers en 2003-2004 et 300 dossiers en 2004-2005. Toutefois, étant donné l'arrivée importante de nouveaux dossiers dans les premières années suivant l'adoption de la nouvelle LEFP, au terme de l'exercice 2009-2010, la CFP avait 144 dossiers d'enquête actifs, dont 113 avaient été reportés des années antérieures. Voir Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, tableau 19.
- ⁶⁵ *Ibid.*, section 6.29. La diminution du nombre de dossiers résolus au moyen d'un autre mécanisme de résolution des conflits reflète le fait qu'un grand nombre de dossiers traités au cours de cet exercice sont des demandes d'enquête issues des résultats des vérifications. Ces cas ne sont pas admissibles à ce mécanisme de résolution des conflits.
- ⁶⁶ Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, sections 4.32 et 6.40-6.48.
- ⁶⁷ Commission de la fonction publique du Canada (2008), *Rapport annuel 2008-2009*, sections 8.32-8.46.

En 2007-2008, la CFP a commencé à utiliser son pouvoir de divulguer des renseignements personnels obtenus dans le cours d'enquêtes. À certaines conditions, la CFP peut déterminer si l'intérêt public de la divulgation des renseignements personnels l'emporte sur la protection de la vie privée de la personne concernée. C'était là un grand changement dans le rôle des enquêtes pour protéger les concepts du mérite et de l'impartialité politique au sein de la fonction publique.

La CFP a pris des mesures correctives dans de nombreux dossiers d'enquête fondée. Par exemple, dans le cas d'enquêtes sur une fraude, les mesures correctives qu'elle a prises comprennent la destitution ou la révocation de la nomination d'une personne, ou l'ajout d'une clause qui oblige la personne à obtenir la permission de la CFP avant d'accepter un autre poste dans la fonction publique fédérale pendant une période de trois ans.

Ces chiffres illustrent l'actuelle capacité d'enquête de la CFP pour assurer le respect de la nouvelle LEFP, mais ils ne révèlent que partiellement le travail effectué par la Direction générale des enquêtes. Compte tenu de l'ouverture continue de dossiers, la CFP a toujours des dossiers actifs qui font l'objet d'une enquête ou pour lesquels elle doit décider de mener une enquête ou non. Et, comme on peut s'y attendre, elle reçoit aussi de nombreuses plaintes qui, après étude, ne donnent pas lieu à une enquête. Par exemple, certaines allégations portent sur des situations qui ne relèvent pas du mandat de la CFP ou qui ne peuvent justifier une enquête. Par conséquent, le nombre de dossiers qu'elle traite par année excède de loin le nombre d'enquêtes qu'elle mène au cours de la même année. Par exemple, au cours de l'exercice 2009-2010, la CFP a fermé 326 dossiers actifs, dont 235 sans enquête. Le nombre de dossiers fermés par année est supérieur à celui des années antérieures à l'adoption de la nouvelle LEFP⁶⁴.

À l'aide d'un autre mécanisme de résolution des conflits (aussi appelé « intervention précoce »)⁶⁵, les activités politiques. Au cours de l'exercice 2008-2009, elle a mené 90 enquêtes sur de possibles violations de la LEFP, de son règlement et de ses politiques connexes. Soixante-treize de ces dossiers portaient sur la dotation, tandis que 17 autres concernaient de prétendues violations des dispositions concernant les activités politiques. Au cours du même exercice financier, 27 autres dossiers ont été résolus au moyen d'une intervention précoce⁶⁷. En 2009-2010, la CFP a conclu 80 enquêtes portant sur la dotation, et quatre autres sur des allégations d'activités politiques irrégulières. Quatre dossiers supplémentaires ont été résolus au moyen d'une intervention précoce⁶⁸.

2006-2007, sections 4.30 et 4.31.

⁶⁰ Étant donné que la nouvelle loi est entrée en vigueur en décembre 2005, le dernier processus de sélection commencé en vertu de l'ancienne loi s'est poursuivi en 2006, ouvrant la voie à des enquêtes en 2006 et en 2007. En 2006-2007, 121 dossiers d'enquête liés à l'ancienne loi ont été fermés et, à la fin mars 2007, il restait 117 enquêtes à mener en vertu de l'ancienne loi. Voir Commission de la fonction publique du Canada (2007), *Rapport annuel*.

⁶⁹ Commission de la fonction publique du Canada (2009), *Rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009*.

Alors qu'elle renforçait sa capacité et peaufinait son approche, la CFP a également commencé à traiter des dossiers d'enquête selon la nouvelle LEFP, tout en terminant les dossiers ouverts sous le régime de l'ancienne loi⁶⁰. Au cours de l'exercice 2007-2008, la CFP a terminé 107 enquêtes, dont la plupart portaient sur des dispositions liées à la dotation, et 62 autres dossiers ont été réglés et trois cadres de travail qui reflètent son approche en matière d'enquête en vertu de la nouvelle loi. recrutant plus d'enquêteurs. Dans le cadre de ces efforts, la CFP a publié, en 2007, deux politiques à 2009, la CFP s'est beaucoup rattrapée et a redoublé d'efforts dans ce domaine, notamment en la formation de personnel étaient d'importants enjeux pendant cette période. Néanmoins, de 2006 a été difficile à renverser à une période où le nouveau cadre entrerait en vigueur. Le recrutement et retraite et du roulement du personnel, sa capacité a été réduite dans ce domaine, une situation qui politiques et la délégation. En conséquence, en raison du nombre d'employés qui ont pris leur de la mise en œuvre de la nouvelle loi, une période où elle était plus axée sur l'élaboration de supérieurs, la CFP aurait dû être plus attentive à ses fonctions d'enquête dans les premières années qualité de la surveillance a entraîné des difficultés pour la CFP. Par exemple, selon un de ses cadres éprouvait de réels problèmes en raison de l'accent croissant sur la surveillance, une plus grande Alors que la direction générale de la CFP responsable des services de dotation et d'évaluation

Renforcement de la capacité de surveillance : enquêtes et vérifications

la première fois en 2010. dernièrement un nouveau sondage sur la satisfaction de la clientèle qu'elle prévoit mener pour même esprit, la Direction générale des services de dotation et d'évaluation de la CFP a établi ces services pour que la CFP demeure informée des besoins de la fonction publique. Dans le les administrateurs généraux devaient fournir une rétroaction continue sur la gouvernance de dotation et d'évaluation vers un modèle de recouvrement des coûts en février 2008. Pour ce faire, (Comité Tellier-Mazanekowski) qui souhaitait que la CFP oriente davantage ses services de recommandation du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre potentiels dans la fonction publique. La création de ce nouveau comité consultatif découle d'une chargé de s'assurer qu'elle reçoive la rétroaction et les conseils nécessaires de la part de ses clients Comité consultatif de sous-ministres sur les services de dotation et d'évaluation (CCSM) de la CFP Par exemple, en 2008, avec le soutien du greffier du Conseil privé, la CFP a mis sur pied un pertinente de ses clients de la fonction publique.

Encore aujourd'hui, malgré la plus grande délégation en matière de dotation survenue depuis l'adoption de la nouvelle LEFP, la CFP demeure le fournisseur de services de choix pour plus de 50 organisations fédérales. C'est pourquoi il faut s'assurer de toujours fournir des services de qualité⁶⁹. Dans cette optique, la CFP a récemment pris des mesures afin d'obtenir une rétroaction

Dans les années suivantes, l'importance des services de dotation au sein de la CFP a été réaffirmée et la situation a changé. Des consultations menées auprès des organisations sur cette question, qui se sont terminées à la fin de 2005, suggéraient le besoin de conserver de forts atouts dans ces domaines, en particulier pour les services de recrutement, d'évaluation et de nomination de cadres. Au sein de la CFP, on a fait valoir qu'un élément important de la prestation de services aiderait la CFP à demeurer informée des réalités opérationnelles en matière de dotation, ce qui lui offrirait une fenêtre essentielle sur le régime de dotation. Une grande capacité opérationnelle semblait être aussi un enjeu important au cas où la délégation des pouvoirs de dotation serait retirée à des organisations. On a continué de se déclarer, par souci d'efficacité, très en faveur d'un recrutement en partie centralisé et de services d'évaluation accessibles aux organisations. C'est pourquoi, malgré les évidents désaccords entre certains acteurs clés du régime des RH, la fonction de service a été retenue comme étant un élément important de la CFP.

Bien que l'importance des services de dotation ait été réaffirmée, il convient de noter que cette partie de la CFP a aussi subi de profondes transformations en raison de la réforme. Conformément à la nouvelle approche de dotation déléguée, les gestionnaires des organisations ne sont pas tenus d'avoir recours à la CFP pour obtenir des services de dotation et d'évaluation, et la CFP a adopté un modèle de recouvrement des coûts pour un grand nombre de ses services. Bien que ce changement ait été difficile, il est maintenant bien intégré au sein de l'organisation, et les services sont gérés selon une formule de recouvrement des coûts, ce qui lui permet de satisfaire aux exigences en matière de revenu et qui permet aux gestionnaires responsables d'adopter une approche de gestion solide pour ces opérations.

Toutefois, la prestation de services de dotation peut parfois sembler ne pas cadrer avec l'important élément de surveillance qui fait partie du mandat de la CFP. En termes simples, les gestionnaires des organisations peuvent être réticents à retenir les services de professionnels en dotation qui travaillent pour l'organisme qui surveille et vérifie leurs actions. Même si les employés prennent soin de rappeler qu'ils mettent l'accent sur les services et sont dévoués aux organisations clientes, beaucoup de gestionnaires craignent que, si leur organisation fait appel à des employés de la CFP et que ces derniers relèvent un problème, même mineur, ils fassent rapidement l'objet d'une enquête. Comme une des personnes interrogées l'a indiqué : « Il est clair que certains gestionnaires d'organisation nous perçoivent comme des espions qui ne cherchent qu'à relever des erreurs pour les rapporter à nos collègues chargés des enquêtes. Évidemment, c'est faux, mais cette perception est difficile à changer. La CFP ne jouit pas d'une bonne réputation auprès des organisations, car elle est perçue comme étant la police de la dotation. En ce qui concerne la prestation de services de dotation, cela présente une difficulté. » Toutefois, malgré cela, les services de dotation ont subi des changements et continuent de jouer un rôle important dans le nouveau régime de dotation. Au cours de cette période, certains changements ont aussi été apportés aux services de dotation et d'évaluation afin de faire avancer les réformes de 2003 visant à passer au recouvrement des coûts pour ces services. Il est particulièrement important pour un organisme en régime de recouvrement des coûts de demeurer étroitement aligné sur les besoins et les préférences de ses clients potentiels.

⁵⁷ Les résultats complets du sondage mené en 2008 sont accessibles à : www.tbs-sct.gc.ca/pses-saif/2008/.

Débat sur la place des services de dotation à la Commission de la fonction publique

montre aussi que les pourcentages d'employés qui ont déclaré être satisfaits de leur organisme (70 %), qui considéraient que leur organisme était un bon lieu de travail (71 %) et qui préféreraient rester dans leur organisme, même si un poste comparable était disponible ailleurs dans la fonction publique fédérale (55 %), étaient sensiblement les mêmes que dans le reste de la fonction publique. Ces pourcentages étaient aussi plus élevés que ceux obtenus auprès des employés de l'Agence de la fonction publique du Canada, l'autre organisme au centre du nouveau système des RH⁵⁸.

Dans le contexte de ce constat globalement positif, les employés de la Direction générale des services de dotation et d'évaluation représentent une exception majeure, car ceux-ci ont vécu une transition difficile. Pour la CFP, les réformes représentaient un abandon des mesures axées sur les transactions et une réorientation vers une plus grande attention sur l'établissement de politiques et la surveillance. Dans le contexte de ce changement global, le rôle des services de dotation, une fonction centrale historique de l'organisation qui représentait environ la moitié de son budget, semble avoir été dévalué. Pour de nombreux employés, l'importance croissante attribuée à la surveillance des organisations, en particulier la vérification, annonçait, pour le moins, une relation plus conflictuelle avec les organisations et pouvait entraîner une relation antithétique avec leurs clients. De plus, dans l'ensemble de la fonction publique, les réformes de la dotation avaient souvent tendance à présenter la CFP future comme étant une entité de surveillance, un organisme du Parlement ayant des responsabilités limitées en matière de prestation de services. Même au sein de la CFP, le rôle que devaient jouer les services de dotation à l'avenir semblait mal défini et a continué de susciter des débats jusqu'en 2006. Tous les employés savaient que les hauts dirigeants de la CFP avaient des doutes quant à l'avenir des services de dotation, et ils se demandaient s'ils allaient demeurer au sein de l'organisation et quelle serait l'importance de leur rôle s'ils y restaient.

Cette incertitude sur l'avenir des services de dotation au sein de la CFP a eu des effets considérables sur le moral des employés. Une des personnes interrogées a décrit la situation comme suit : « le personnel des services s'est senti exclu du processus de la réforme, marginalisé au sein de son propre organisme. Certains employés ont été informés des détails de la réforme au cours de séances d'information auxquelles ils ont participé avec leur gestionnaire, lesquelles avaient été offertes par leurs collègues de la CFP. Ils avaient le sentiment d'être traités comme des clients externes, des étrangers. [...] La perception générale était que la CFP attendait simplement le moment de se débarrasser d'eux, une fois que le système leur aurait trouvé une autre place ailleurs. » Ce même cadre pensait que cette situation pouvait avoir une incidence sur la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, constituant au moins une occasion manquée : « notre effectif de dotation, qui travaille sur la ligne de front et en étroite collaboration avec les gestionnaires des organisations, aurait dû être à l'avant-plan des communications avec les gestionnaires et les spécialistes en RH, mais je crois que nous avons raté le coche. »

créant de l'instabilité au sein de l'organisation, et inévitablement une situation très stressante pour le personnel en raison de la transformation de son milieu de travail, cette réorganisation aurait pu gravement nuire à la mise en œuvre de la LEFP. Toutefois, dans l'ensemble, ces importants changements organisationnels se sont bien déroulés et ne semblent pas avoir miné le travail de la CFP pour mettre en œuvre la nouvelle loi. Le Bureau du vérificateur général a indiqué, dans son rapport de vérification de février 2005, que le transfert des fonctions de la CFP à d'autres organismes a eu lieu « relativement sans difficulté » grâce à une excellente gestion de projet et au leadership des cadres supérieurs⁵⁴. Les cadres supérieurs interrogés pour la présente étude ont confirmé en général que le processus de réorganisation s'est déroulé sans grandes difficultés et que celui-ci n'avait pas empêché la mise en œuvre de la nouvelle loi. Comme l'a précisé une des personnes interrogées, le transfert « en bloc » d'employés vers d'autres organisations a beaucoup facilité la transition.

Pour les employés qui sont restés à la CFP, des efforts ont été déployés pour leur communiquer efficacement la nature des changements, notamment l'élaboration d'une stratégie triennale de communication interne visant à informer les employés de l'orientation future de l'organisation⁵⁵. Les personnes interrogées pour l'étude étaient d'avis que, globalement, le moral des employés n'a pas souffert outre mesure durant cette transition et que l'instabilité avait eu une très faible incidence sur la mise en place du nouveau régime de dotation. Ce point de vue semble être confirmé par les résultats du sondage mené auprès des employés à l'époque. Par exemple, le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux mené en 2005, pendant une phase intensive de mise en œuvre de la LEFP, a révélé que 41 % des employés jugeaient que l'instabilité de leur organisation avait une incidence sur la qualité de leur travail, et ce pourcentage se reflétait dans l'ensemble de la fonction publique. En 2008, ce pourcentage avait diminué pour se situer à près d'un tiers des employés. En 2005, deux tiers des employés étaient d'avis que leurs cadres supérieurs avaient diffusé l'information de façon efficace (52 % de l'ensemble de la fonction publique) et 81 % des employés estimaient que la CFP constituait un endroit où il était agréable de travailler (82 % de l'ensemble de la fonction publique). Ces chiffres semblent indiquer que la transformation de la CFP durant cette période critique n'a pas suscité de grandes difficultés internes⁵⁶.

De même, les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008, mené alors que le nouveau régime de dotation était en place et que la transformation organisationnelle était terminée, indiquent eux aussi que le processus de la réforme a eu une très faible incidence sur le moral et l'engagement des employés. Le sondage révèle une très grande satisfaction concernant l'emploi à la CFP; environ 80 % des employés ont déclaré qu'ils aimaient leur emploi. Le sondage

⁵⁴ Bureau du vérificateur général (2005) *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 3 – La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes*, Ottawa, p. 1.

⁵⁵ Commission de la fonction publique, *Preparing Our Employees for the New PSEA and PSC Transformation: Summary of the Draft Internal Communications Strategy 2004-2007*, document interne daté du 3 septembre 2004.

⁵⁶ Les résultats complets du sondage mené en 2005 sont accessibles à : www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071116104655/www.psaagency-agencefp.gc.ca/survey-sondage/2005/results-resultats/index-f.htm

En général, le transfert de ces fonctions à un autre organisme que la CFP était en lui-même un défi organisationnel de taille, étant donné que la CFP devait le relever en même temps qu'elle mettait en œuvre les nouvelles dispositions sur la dotation et les activités politiques. Il n'y a aucun doute qu'en

Comme nous l'avons vu plus haut, les réformes adoptées en 2003 ont entraîné plus d'un changement à la législation sur la dotation et une nouvelle réglementation des activités politiques des gestionnaires : elles ont aussi nécessité de profondes transformations organisationnelles qui ont eu une incidence directe et considérable sur la CFP. Les réformes ont eu de grandes répercussions sur la CFP en tant qu'organisme, en particulier en raison du regroupement de plusieurs programmes de formation et de perfectionnement au sein de la nouvelle École de la fonction publique du Canada et du transfert de certaines fonctions de la CFP au nouveau Tribunal de la dotation de la fonction publique, réduisant ainsi son effectif, supprimant certains rôles qu'elle assumait depuis longtemps et la forçant à se restructurer. D'autres services, comme la planification et l'analyse démographique des RH, ont aussi été transférés au nouvel organisme de RH qui relève du Conseil du Trésor.

2.4. Restructuration de la Commission de la fonction publique : gérer le changement, renforcer la surveillance et revoir les services

Même aujourd'hui, on craint que de nombreux gestionnaires, et même des spécialistes en RH, qui travaillent en étroite collaboration avec les spécialistes en RH des organisations a déclaré : « Encore aujourd'hui, si vous appelez un membre du personnel des RH d'un ministère, celui-ci aura de la difficulté à vous expliquer en quoi diffère la nouvelle loi de l'ancienne. [...] Il n'y a pas eu suffisamment de séances d'information : le changement était immense, et il aurait fallu investir davantage dans la diffusion de l'information et la promotion. » La difficulté de mobiliser les spécialistes en RH des organisations se considèrent davantage comme des conseillers. Toutefois, la latitude accordée par le nouveau système et le fait que ce dernier se fonde maintenant sur les valeurs au lieu de règles normatives rend plus difficile la prestation de conseils en matière de pouvoirs. Selon certaines personnes interrogées, certains spécialistes en RH ont de la difficulté à s'adapter à ce nouveau rôle. De plus, plusieurs des personnes interrogées ont fait remarquer que de nombreux spécialistes en RH en service depuis longtemps dans la fonction publique étaient tout simplement contre la réforme et que ceux qui approchaient de la retraite n'avaient pas très envie de faire place à un si grand changement. Tous ces facteurs ont rendu plus difficile la mobilisation des conseillers en dotation des organisations pour diffuser l'information et les connaissances sur le nouveau système.

nouvelle LEFP. Une autre personne interrogée, qui a participé à cette tournée au nom de l'AGRHFPC de l'époque, a aussi trouvé que les participants n'étaient pas bien informés des nouvelles dispositions législatives, en particulier ceux des petits centres régionaux. Dans son ensemble, cette expérience a mis en lumière tous les progrès qu'il restait à faire pour informer et former les gestionnaires et les conseillers en dotation deux années après l'entrée en vigueur de la LEFP.

moyenne n'atteignaient toujours pas la norme voulant que 80 % des conseillers en dotation réussissent l'ECCN, une condition énoncée dans l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé par les organisations.

Finalement, la CFP s'est de plus servie de sa série d'« Ateliers fûtes », une série de séances d'information continue que ses bureaux offraient déjà, pour présenter des séances d'information sur divers aspects du nouveau système, en particulier au terme des séances « Préparons-nous ». Par exemple, au cours de l'exercice 2008-2009, la CFP a tenu 144 séances d'information sur les nouvelles règles en matière de dotation, auprès de 3 689 participants de diverses organisations du gouvernement fédéral. De même, elle a tenu 29 séances d'information sur les nouvelles règles des activités politiques, pour 450 fonctionnaires environ⁵¹. Et tout dernièrement, en mai 2010, la CFP a tenu d'autres séances d'information sur des questions pertinentes liées à la LEFP, comme la nomination de cadres et l'application du principe du mérite⁵². Pour assurer l'apprentissage continu des conseillers en dotation, la CFP a fait de leur participation aux activités d'apprentissage l'un des 29 indicateurs de son Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), l'outil qu'elle utilise pour évaluer le rendement des organisations⁵³.

Malgré tous ces efforts, la plupart des personnes interrogées, tant de la CFP que d'autres organisations, ont mentionné que la plus grande faiblesse du processus de mise en œuvre était le manque de formation et une diffusion insuffisante de l'information. Une des personnes interrogées, qui travaillait dans un ministère au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, s'est souvenue qu'à cette époque, les cadres supérieurs de son ministère n'ont reçu qu'une demi-journée de formation sur le nouveau régime de dotation. Comme elle l'a fait remarquer : « La dotation n'est pas une priorité pour la plupart des gestionnaires, mais, en vertu de la nouvelle loi, nos attentes sont très élevées. Je ne crois pas que les gestionnaires étaient bien préparés. » Un cadre de la CFP a exprimé le même point de vue concernant la formation des conseillers en RH : « Nous avons déployé de nombreux efforts pour former la collectivité des RH, mais ce n'était pas suffisant. Cette collectivité connaît un grand roulement de personnel, et nous avons trop compté sur l'EFPC, qui n'a pas fait grand-chose. En fin de compte, ce n'était pas suffisant. »

De plus, ce problème semble avoir perduré. Une cadre de la CFP a déclaré qu'à l'automne 2007, elle avait fait une tournée canadienne, avec quelques cadres supérieurs de l'AGRHFP, dans le but de discuter de la modernisation des RH avec les fonctionnaires. Cette tournée prenait la forme d'une série de grandes conférences où les participants pouvaient également discuter entre eux en petits groupes. Cette série de rencontres a révélé des lacunes considérables en matière d'information et de connaissances sur le nouveau régime de dotation de la part des fonctionnaires participants. Elle se rappelait qu'au cours de certains ateliers, les conseillers en RH et les gestionnaires des organisations ne s'entendaient pas du tout sur le sens à donner à quelques éléments de base de la

⁵¹ Commission de la fonction publique du Canada (2009), *Rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009*.

⁵² Voir la Lettre aux chefs des ressources humaines, intitulée « Séances d'information de la Commission de la fonction publique du Canada », par Gerry Thom (vice-président, Direction générale des services de dotation et d'évaluation, CFP), datée du 5 mai 2010.

⁵³ Voir Commission de la fonction publique du Canada (2010), *Rapport annuel 2009-2010*, p. 166.

⁵⁰ Plus précisément, 98 % des spécialistes en RH qui avaient passé le test l'ont réussi, ce qui indique qu'ils possédaient les connaissances de base requises pour être considérés comme possédant une « expertise » sur le nouveau cadre de nomination. Voir Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 44.

⁴⁹ Voir Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 40.

⁴⁸ Entrevues confidentielles avec des anciens cadres supérieurs de la CFP.

⁴⁷ *Ibid.*, p. ix.

En plus d'offrir ces séances de formation, la CFP a élaboré des outils pour aider les organisations à mettre en œuvre le nouveau système. Par exemple, elle a créé un guide de transition pour soutenir la période où les processus amorcés dans l'ancien régime de dotation seraient terminés selon les nouvelles règles. Comme nous l'avons vu précédemment, la CFP a aussi élaboré un test pour aider les administrateurs généraux à vérifier si les spécialistes en RH de leur organisation possédaient l'expertise requise pour mettre en œuvre le nouveau cadre de nomination avant son déploiement. L'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination (ECCN) a commencé en septembre 2005 et, à la fin de mars 2006, près de 1 500 personnes s'y étaient soumises. En général, les résultats de cet examen confirment que les spécialistes en RH qui ont passé ce test possédaient les connaissances de base requises pour guider les gestionnaires dans le nouveau système⁵⁰. Toutefois, la CFP a aussi constaté qu'à ce moment-là cinq grandes organisations et une organisation de taille

Manifesterment, de nombreuses difficultés ont nui à l'efficacité de la formation sur la nouvelle LEFP, une étape clé de la mise en œuvre de celle-ci. Par conséquent, dans les années précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la CFP était préoccupée du manque de préparation des gestionnaires⁴⁸. Elle a elle-même pris des mesures pour joindre directement les conseillers en RH et les gestionnaires. Une de ses initiatives a été d'offrir trois séries de séances de formation intitulées « Préparons-nous » entre avril 2005 et avril 2006. La première série, donnée au printemps et à l'été 2005, portait sur le nouveau cadre de nomination et les services de recrutement que la CFP continuerait à offrir aux organisations. Au cours de ces séances, l'AGRHFFPC a également présenté les politiques clés qu'elle allait inclure à titre d'employeur. La deuxième série de séances, offerte à l'automne 2005, portait sur les nominations des cadres, les dispositions transitoires, les enquêtes et le nouveau tribunal de la dotation ainsi que sur le nouveau cadre concernant les activités politiques des fonctionnaires. Finalement en mars et en avril 2006, la CFP a offert la dernière série d'ateliers qui portait sur la nouvelle réglementation en matière de nomination, les dispositions concernant les langues officielles et la gestion des grandes quantités de candidatures dans un contexte de zone nationale de sélection. Au total, environ 46 séances d'information ont été données aux spécialistes en RH⁴⁹. Ces séances, qui ont été offertes à différents endroits au sein de la fonction publique, ont été très populaires et un grand nombre de personnes y ont participé. Cela dit, étant donné le nombre de places disponibles et leur courte durée, les séances ne pouvaient avoir qu'une portée limitée, et la CFP était consciente « qu'un nombre considérable de conseillers en dotation et leurs adjoints auraient besoin d'une formation plus importante sur la LEFP » avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

avec les organisations qui offraient leurs propres séances de formation sur la dotation. Cette pénurie d'experts fait partie des difficultés qui ont contribué à l'insuffisance de la formation offerte par l'EFPC⁴⁷.

« Nous avons passé beaucoup de temps à conseiller l'École sur le contenu qui était requis dans les nouveaux cours; nous avons même passé en revue des parties précises du matériel avec elle. Mais les cours sont arrivés trop tard et la plupart de nos commentaires n'avaient pas été pris en compte dans le matériel. » Pour aider l'EFPC à dispenser les cours, la CFP lui a proposé d'utiliser quelques-uns de ses experts en la matière entre décembre 2005 et la fin de mars 2006⁴². Néanmoins, même si certaines mesures correctives ont été prises, on était encore insatisfait de la formation donnée par l'EFPC, durant cette importante période de l'entrée en vigueur de la nouvelle L'EFPC.

En 2008, l'EFPC a publié sa propre évaluation des efforts qu'elle a déployés durant les deux premières années de la mise en application de la Stratégie d'apprentissage de la LMF, qui portait essentiellement sur ses travaux jusqu'en mars 2006. En se fondant principalement sur des preuves documentaires et des entrevues auprès de son propre personnel, elle a constaté que, malgré les difficultés liées à l'environnement et à la gestion, elle a fourni un programme de formation adéquat et de grande qualité⁴³. Cependant, les auteurs de l'évaluation ont trouvé que : « Sans exception, les répondants au sondage de l'EFPC (61 sur 61) ont indiqué qu'en général la gestion des programmes de la Stratégie d'apprentissage de la LMF devait être améliorée. [...] la structure, la culture et les processus organisationnels de l'EFPC étaient sollicités au-delà de leur capacité pour remplir le mandat qui lui était confié. Les répondants ont cité les éléments suivants comme principales raisons de leur évaluation générale : une coordination et des communications médiocres, un piètre service de soutien (marketing, finances, ressources humaines, passation des marchés et approvisionnement) et un manque d'efficacité en matière de planification⁴⁴. » Il ne fait aucun doute que la formation sur la LMF s'est avérée être un défi organisationnel de taille pour l'EFPC.

En plus de ces difficultés organisationnelles, l'évaluation de l'EFPC a indiqué aussi qu'on a eu du mal à attirer l'attention des gestionnaires au tout début du projet. Certaines des activités et des conférences initiales qui visaient à sensibiliser les gestionnaires et à présenter la nouvelle LMF n'ont pas attiré beaucoup de participants⁴⁵. De plus, en raison des échéances serrées, la formation devait commencer avant que soit terminé le travail sur les nouvelles lignes directrices et directives en matière de dotation, ce qui a signifié que l'EFPC n'avait parfois aucune orientation précise de l'AGRHPC et de la CFP quant au contenu des cours⁴⁶. Le rapport indique aussi que l'urgence de former le personnel avant l'entrée en vigueur de la Loi a entraîné une forte demande de formateurs qualifiés et d'experts en la matière durant ces quelques années, et que l'EFPC a dû concurrencer

⁴² Commission de la fonction publique, *Learning Needs for PSEA Implementation – Meeting with Ruth Dantzer, November 8, 2005*, note de service interne datée du 7 novembre 2005, p. 1.

⁴³ École de la fonction publique du Canada (2008), *Les deux premières années de la mise en œuvre : Responsabilités de l'EFPC dans le cadre de la Stratégie d'apprentissage prévue dans la Loi sur la modernisation de la fonction publique, rapport de l'évaluation formative*, iv.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁶ *Ibid.*, p. viii et 27.

soit donnee trop tard pour pouvoir assurer la mise en œuvre avant la fin de 2005³⁶. À une réunion avec l'EFPC en janvier 2005, la CFP a fait remarquer que le manque de compréhension de la Loi et du nouveau cadre de nomination était le message clé découlant de ces consultations et a souligné le besoin de fournir plus d'outils, de soutien et de formation que prévu³⁷.

À l'approche de l'entrée en vigueur de la Loi, l'EFPC a annulé la première série de ses cours sur le nouveau régime de dotation, ce qui a accru l'inquiétude des organisations³⁸. L'annulation de ces cours a également eu des conséquences sur les efforts de la CFP qui visaient à s'assurer que les spécialistes en RH étaient suffisamment informés pour pouvoir gérer le nouveau système. À cet égard, le Centre de psychologie du personnel de la CFP avait élaboré l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination pour certifier que les conseillers en dotation possédaient des connaissances de base sur le nouveau cadre. À la fin de l'automne 2005, on s'est rendu compte qu'un grand nombre d'entre eux attendaient toujours de suivre la formation avant de se soumettre à cet examen. De même, les organisations qui avaient prévu offrir la formation à l'interne n'avaient toujours pas reçu le matériel de formation de l'EFPC, et n'avaient donc pas encore commencé à la donner³⁹. Même si cette situation se réglait lentement, elle demeurerait problématique.

Puis, au cours de visites effectuées dans 20 organisations au début de l'automne 2005, la CFP a constaté « qu'un grand nombre d'organisations étaient préoccupées par l'accès à la formation auprès de l'EFPC, ce qui avait une incidence sur leur degré de préparation pour l'entrée en vigueur de la nouvelle L.F.P. » et « qu'à la mi-octobre, 84 % des grandes et moyennes organisations n'avaient pas encore formé les gestionnaires subdélégués et 79 % n'avaient pas encore formé les cadres de direction »⁴⁰. Dans ce contexte, la présidente de la CFP a rencontré la présidente de l'EFPC en novembre 2005 afin de discuter de mesures correctives possibles. À cette rencontre, la CFP a identifié quatre cours jugés essentiels pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et a formulé des recommandations précises pour améliorer la manière de les donner.

Même si l'accès aux cours posait un problème, la CFP était aussi préoccupée par une partie de leur contenu et par la compétence de certains formateurs du secteur privé retenus par l'EFPC. Certains employés de la CFP qui avaient participé à des versions pilotes de ces cours ou qui avaient révisé le matériel des cours y avaient trouvé des lacunes et des erreurs factuelles⁴¹. Une des personnes interrogées, un cadre supérieur d'un ministère qui était membre du Conseil national de la dotation à l'époque, se rappelait aussi que les organisations avaient été déçues du contenu des cours :

³⁶ Commission de la fonction publique, *Summary of PSC Cross-Country Consultations*, document interne daté du 30 novembre 2004, p. 2 et 3.

³⁷ Commission de la fonction publique, *PSMA/PSEA Implementation: PSC Rollout Strategy – Meeting with CSPS*, document interne daté du 6 janvier 2005, p. 2 et 3.

³⁸ Commission de la fonction publique, *Learning Needs for PSEA Implementation – Meeting with Ruth Dantzer, November 8, 2005*, note de service interne datée du 7 novembre 2005, p. 1.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁴¹ Entrevue confidentielle avec un ancien cadre supérieur de la CFP.

d'autres organismes centraux, il a été décidé que, puisque le but de la Loi était d'instaurer un régime de gestion des RH très décentralisé, la formation des gestionnaires devait aussi relever en grande partie, des organisations. Dans cette optique, le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada a refusé d'accorder à l'AGRHFPFC une grande partie des fonds budgétaires qu'elle avait demandés pour la formation et les projets de changement culturel. On estimait que les administrateurs généraux devaient trouver les ressources nécessaires pour fournir leur part de la formation souhaitée et assumer la responsabilité première de la formation de leur propre personnel.

Toujours selon cet ex-cadre supérieur de l'AGRHFPFC, compte tenu de ces décisions, l'étendue et la qualité de la formation variaient beaucoup d'une organisation à l'autre, et certaines organisations « ont raté le coche ». Dans certaines organisations, où les administrateurs généraux et d'autres cadres supérieurs jugeaient que le nouveau régime de gestion des RH était une initiative importante, plus d'efforts ont été déployés à cet égard; toutefois, dans d'autres organisations, les cadres supérieurs n'étaient pas très impliqués dans les réformes des RH et n'ont pas déployé les efforts suffisants pour préparer les gestionnaires. La personne interrogée a conclu comme suit : « [...] la formation offerte sur le nouveau système était insuffisante. Je crois qu'il s'agit de la plus grande lacune de la mise en œuvre de la Loi. Et ce n'était pas juste une question de formation, ce qu'il fallait, c'était en fait un changement de culture. [...] C'est pourquoi après plus de cinq ans, les gestionnaires commencent à peine à utiliser la latitude que leur offre la nouvelle loi. L'ancienne culture fait obstacle au nouveau système et il aurait fallu s'occuper davantage de cet aspect dès le début. »

Quant à l'EFPC, elle éprouvait également des difficultés à offrir les programmes tout en subissant une importante réorganisation interne. Comme indiqué précédemment, l'EFPC a été créée à partir du Centre canadien de gestion (CCG) par suite de l'adoption de la LMFP en 2003, et elle a hérité des programmes de formation à grande échelle offerts par la CFP, y compris les programmes de formation technique et linguistique. Selon les personnes interrogées, il s'agissait de changements considérables, auxquels se sont ajoutés des problèmes de leadership parce qu'on était en train d'établir la nouvelle organisation. Dans ce contexte difficile, la Stratégie d'apprentissage de la LMFP, y compris la formation sur la nouvelle LEFP, représentait « la première fois que la nouvelle EFPC devait créer un programme d'apprentissage cohérent de grande envergure »³⁵. Ce faisant, l'EFPC a éprouvé certaines difficultés qui ont eu une incidence sur la qualité et l'étendue de la formation offerte pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

En premier lieu, l'EFPC a eu du mal à créer certains des modules de formation requis et à recruter des experts-conseils en la matière pour l'aider à remplir son mandat auprès de l'AGRHFPFC et de la CFP. L'examen de documents internes montre que la CFP avait des réserves concernant la capacité de l'EFPC de dispenser la formation requise et qu'elle a dû intervenir à plusieurs reprises pour modifier le contenu des modules de formation de l'EFPC. Dès le début de l'automne 2004, les consultations menées dans tout le pays indiquaient que les gestionnaires des organisations étaient préoccupés par le délai de la formation et l'accès à celle-ci : plusieurs participants craignaient que la formation leur

³⁵ École de la fonction publique du Canada (2008), *Les deux premières années de la mise en œuvre : Responsabilités de l'EFPC dans le cadre de la Stratégie d'apprentissage prévue dans la Loi sur la modernisation de la fonction publique, rapport de l'évaluation formative*, p. 1.

2.3. Diffusion de l'information : informer et former les gestionnaires et les conseillers en ressources humaines

(Outre la création du nouveau cadre de dotation, la conclusion des ententes de délégation et l'adoption des nouvelles dispositions concernant les activités politiques, la mise en œuvre de la nouvelle LEFP a nécessité des efforts considérables pour informer et former les gestionnaires et conseillers en RH sur les dispositions législatives du nouveau régime. Pour tirer pleinement avantage des nouveautés, un engagement à long terme à l'égard de l'apprentissage continu et d'un changement de culture étaient vraisemblablement nécessaires; toutefois, dans les années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il fallait également diffuser immédiatement l'information et offrir une formation sur le nouveau régime de gestion des RH. Les gestionnaires et conseillers en dotation des organisations étaient les collectivités principalement visées :

les gestionnaires devaient comprendre le nouveau cadre, y compris l'accent mis sur la délégation et la nouvelle latitude que celui-ci leur offrait, mais les conseillers en dotation devaient également jouer un rôle de soutien important auprès des gestionnaires. Il était essentiel de joindre les deux collectives. Toutefois, vu la taille considérable de la fonction publique fédérale, la tâche représentait un défi colossal : la CFP avait estimé, au moment de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, que près de 18 000 fonctionnaires auraient besoin d'une formation de base sur le nouveau régime, tandis qu'environ 2 000 autres devaient suivre une formation approfondie sur le fonctionnement du nouveau régime de dotation pour garantir une mise en œuvre efficace. Malheureusement, la formation des gestionnaires et conseillers en RH s'est révélée un défi très difficile à relever.

Pour arriver à joindre un si vaste auditoire en si peu de temps, le défi constituait en soi une entreprise inouïe et coûteuse dans les meilleures circonstances, mais dans le contexte de la LEFP, la tâche a été alourdie par des problèmes de non-collaboration entre organisations. Dès le début du processus de mise en œuvre, la CFP avait conclu, avec l'AGRHFPC et l'EFPC, une entente de formation qui devait être intégrée au processus. Selon les commentaires obtenus au cours des entrevues, la CFP était principalement responsable d'informer les conseillers en RH, tandis que l'AGRHFPC devait se charger d'informer les gestionnaires. Dans les deux cas, les organisations devaient également travailler de préférence avec l'EFPC, puisque la LMFP la désignait clairement comme centre de formation officiel de la fonction publique. Toutefois, tant l'AGRHFPC que l'EFPC ont eu du mal à s'acquitter de leur mandat de formation. Comme les deux organisations étaient déjà accaparées par leur propre restructuration et par d'autres problèmes, ils n'ont malheureusement pas pu honorer leur engagement.

De fait, selon les personnes interrogées, l'AGRHFPC n'a finalement donné que très peu de formation. En tant que nouvel organisme central, elle était certes confrontée à d'importants défis organisationnels, mais le peu de formation dispensée était aussi attribuable à des choix stratégiques de sa haute direction. Selon un ex-cadre supérieur de l'AGRHFPC, cette dernière avait d'abord prôné une stratégie de formation à plus grande échelle qui serait dirigée par les organismes centraux du gouvernement et grandement orientée sur le personnel des régions. Elle soutenait qu'une coordination centrale permettrait d'inclure systématiquement les gestionnaires, les spécialistes en RH et les représentants syndicaux dans des initiatives conjointes, et assurerait que tout le monde comprendrait la nouvelle structure des RH. Toutefois, après diverses discussions, y compris avec

Cependant, le débat sur la nature du régime de dotation fondé sur les valeurs n'est pas purement didactique; il a des conséquences directes sur le type de demandes adressées aux gestionnaires d'embauche et sur la nature des règles visant à réglementer le comportement de ces derniers. La mise en œuvre de la nouvelle LEFP a engendré de la confusion et des désaccords : on se demandait à quel point les politiques de la CFP devaient être normatives et si les organisations pouvaient être critiquées injustement pour ne pas avoir respecté des valeurs de dotation qui sont décrites de façon assez générale. C'est en partie pour cette raison qu'un grand nombre de gestionnaires et de spécialistes en RH ont demandé à la CFP de leur fournir des lignes directrices plus précises, ainsi que de plus amples renseignements et précisions en matière de réglementation, afin de mieux comprendre ce qu'on attendait d'eux et ce qui pouvait être considéré comme étant un écart dans le cours d'une enquête ou d'une vérification de leurs décisions de dotation. Par ailleurs, d'autres organisations ont reproché à la CFP de restreindre leur marge de manœuvre en leur faisant craindre une éventuelle vérification défavorable et, indirectement, en les invitant à se protéger, en revenant à leurs anciennes pratiques de dotation largement fondées sur des règles. Dans les deux cas, le nouveau régime semble avoir engendré un malaise associé à une surveillance plus étroite des pratiques des gestionnaires quant au respect des valeurs et à un ensemble de politiques plus générales.

Cette situation a évidemment rendu plus difficile la mise en œuvre de la nouvelle loi. Lors d'une entrevue, un cadre supérieur de la CFP nous faisait la remarque suivante : « On nous reproche de trop contrôler, mais en même temps, les gestionnaires, et en particulier les spécialistes en RH, nous demandent de leur prescrire plus de règles. » Un autre cadre supérieur attribue une partie de la difficulté à une mauvaise compréhension qui s'est manifestée dès le début de la réforme :

« On a promis aux gestionnaires qu'il y aurait moins de règles et plus de latitude après la réforme. Pour un grand nombre d'entre eux, cela signifiait la promesse qu'ils auraient plus de latitude et moins d'obligations. Mais en fait, le régime fondé sur les valeurs demande plus d'engagement de la part des gestionnaires : ils ont plus de décisions à prendre, ils doivent se prononcer clairement sur ce qu'ils souhaitent, et pouvoir justifier des choix qui respectent les valeurs préconisées. En pratique, le système fondé sur les valeurs confère plus de liberté, mais exige plus de discipline. »

Une autre personne interrogée a exprimé un point de vue similaire : « Les gens demandent plus de réglementation et plus d'orientation. Pour être franc, je ne crois pas que les organisations étaient bien préparées à adopter un régime fondé sur les valeurs. » En fait, il y a consensus chez les cadres supérieurs interrogés pour dire que la formation et la communication de l'information aux gestionnaires se sont révélées un problème de taille au moment de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

³⁴ Entrevue avec un cadre supérieur de la CFP.

³³ Voir le « Message de la présidente » publié dans le numéro du printemps 2010 du *Bulletin INFO-CFP*, accessible dans le site Web de la CFP à www.psc-cfp.gc.ca/centres/newstetter-bulletin/index-fra.htm, consulté le 21 juin 2010.

d'accès, la transparence et la représentativité³⁴. Parallèlement, la CFP souhaite clarifier la politique touchant le processus de dotation non annoncé, une question toujours controversée au sein des organisations. Bien qu'elle reconnaisse que de tels processus soient permis en vertu de la nouvelle LEPF, la CFP craint que leur utilisation excessive ait pour effet de miner certaines valeurs fondamentales du système, telles la justice et l'égalité d'accès. Par conséquent, la CFP examine la possibilité de modifier la politique sur le choix du processus de nomination, afin qu'elle établisse clairement le processus de dotation annoncé comme la norme dans la plupart des situations, celui-là même qui reflète les valeurs directrices du régime de dotation de la fonction publique³⁵. D'un certain point de vue, les modifications apportées aux politiques reflètent l'ampleur des difficultés auxquelles la CFP a dû faire face au cours de la mise en œuvre de la nouvelle LEPF, soit une compréhension commune de ce que signifie réellement « un système fondé sur les valeurs » dans la pratique. Ainsi, au cours des premières années du déploiement du nouveau régime, on a pu constater qu'un grand nombre de gestionnaires et cadres supérieurs des organisations croyaient que la conformité au nouveau cadre de dotation signifiait qu'ils devaient essentiellement se conformer aux exigences minimales énoncées dans la Loi, particulièrement en ce qui touche à la disposition plus restrictive en matière de nomination au mérite. Toutefois, pour d'autres, y compris pour la CFP, un régime de dotation fondé sur les valeurs exige beaucoup plus que le respect de la lettre de la Loi. La nouvelle LEPF énonce clairement que les nominations doivent être les plus conformes possibles à l'ensemble des valeurs de dotation dans la fonction publique. Ces valeurs sont énoncées dans le préambule de la LEPF, et la CFP est tenue de veiller à leur respect.

Dans cette perspective, la conformité aux valeurs du régime de dotation s'avère une question exigeante et complexe. Puisque la conformité ne se résume plus simplement au respect de certaines règles normatives, les gestionnaires d'embauche ont la latitude de choisir le processus qui convient selon les circonstances (et défendre leur choix publiquement, au besoin), mais il convient de s'assurer que les gestionnaires respectent les valeurs préconisées et qu'ils puissent défendre leur choix de manière raisonnable. La conformité au régime fondé sur les valeurs peut aussi signifier que les gestionnaires auront à prendre en compte l'importance relative des valeurs concurrentielles qui, dans certaines circonstances, peuvent s'opposer. En pareil cas, ils doivent s'en remettre à leur jugement pour déterminer la meilleure façon de procéder en fonction de ces valeurs conflictuelles, et être fin prêts à défendre leur choix, au besoin. Par exemple, la nécessité de répondre à un urgent besoin de combler une pénurie de RH pourrait entraîner le recours à un processus de dotation qui n'adhère pas nécessairement aux valeurs préconisées. Toutefois, si le gestionnaire d'embauche a tenu compte de ces valeurs et qu'il a exercé un jugement raisonnable dans son choix de processus en vertu des circonstances, cette façon de faire ne devrait pas causer problème. Autrement dit, un régime fondé sur les valeurs repose autant sur la conformité aux valeurs communes que sur le jugement des gestionnaires, et c'est précisément pour cette raison qu'il devrait être en mesure de soutenir un régime de dotation plus souple.

par la CFP. Toutefois, comme il était à prévoir, lorsque les organisations ont commencé à utiliser ce nouveau cadre, elles se sont heurtées à plusieurs problèmes et sources d'irritation. Dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LEFP, tant les organisations que la CFP ont passé beaucoup de temps à se familiariser avec le nouveau régime.

En novembre 2008, la CFP a entamé une révision exhaustive du cadre de politiques en matière de dotation afin de respecter les exigences de la LEFP et de déterminer les possibilités d'amélioration en fonction de ses trois années d'expérience dans le contexte de la nouvelle LEFP. Elle a donc procédé à l'examen des politiques, lignes directrices et documents connexes après avoir analysé les données recueillies au cours des activités de surveillance qu'elle dirigeait depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, et mené des consultations à grande échelle auprès de ses intervenants clés, comme le Conseil national de la dotation et le Conseil des ressources humaines. La CFP a également analysé les décisions rendues par le TDFF au cours de ses trois premières années d'activité et mis sur pied des groupes de discussion internes composés d'employés travaillant à différents volets du nouveau régime de dotation. Cet examen a été achevé vers la fin de 2009.

À la suite des résultats de cet examen, la CFP a apporté quelques modifications à ses politiques, directives et documents d'orientation, mais n'a apporté que quelques changements significatifs aux politiques. Elle a modifié la plupart des documents de politiques afin de clarifier leur contenu, simplifier leur utilisation et corriger quelques erreurs mineures, incohérences ou omissions. Par exemple, elle a actualisé les directives en matière de recours aux discussions informelles pour résoudre les plaintes qui pourraient découler du processus d'embauche, pour répondre aux exigences relatives à la documentation des principales étapes du processus de nomination et à la nomination de cadres³². Elle a aussi réduit le nombre de documents d'orientation pour simplifier la gestion des organisations. Selon les personnes interrogées, la CFP ne souhaitait pas ajouter de documents normatifs décrivant ou suggérant les diverses étapes du processus de dotation, mais les gestionnaires des organisations communiquaient souvent avec elle pour obtenir des directives précises sur les différents volets du processus. Par exemple, bien que la CFP ait refusé de le faire au départ, elle a récemment produit une nouvelle « liste de vérification en matière de dotation » devant l'insistance des organisations. La CFP soutenait que cette liste de vérification serait perçue comme une liste d'exigences contraignantes visant à restreindre la marge de manœuvre des organisations, mais les gestionnaires ont insisté en indiquant qu'elle les aiderait dans leur travail en offrant un plus grand degré de certitude aux personnes qui en auraient besoin.

Parmi les plus importants changements apportés, à la suite de l'examen des politiques, la présidente a annoncé, au printemps 2010, que la CFP adopterait une nouvelle politique sur les valeurs du mérite en matière de nomination, pour veiller à ce que le processus de dotation soit conforme – obligatoirement – aux exigences fondamentales de la Loi dans un régime fondé sur le mérite, et qu'il respecte les valeurs fondamentales du processus de dotation que sont la justice, l'égalité

³² Voir la Lettre aux chefs des ressources humaines, intitulée « Soutien et conseils offerts par la CFP », par Donald Lemaire (vice-président, Direction générale des politiques, CFP), datée du 21 juillet 2009.

³¹ Comité d'examen indépendant, *Examen des activités de surveillance de la CFP – Rapport du comité d'examen indépendant*, janvier 2009, p. 30.

signées avec les administrateurs généraux de 84 organisations. Selon certaines personnes interrogées, le processus de signature des ententes de délégation a été facilité, du fait que la CFP avait déjà conclu des ententes de même nature sous l'ancien régime. L'élaboration des nouveaux instruments de délégation pouvait ainsi tirer profit de ces travaux. Un ancien cadre ayant pris part à ces travaux a déclaré : « les nouvelles ententes étaient sans précédent quant à leur portée, mais elles n'étaient pas très différentes de ce qui avait été fait dans le passé, donc nous ne recommandons pas à zéro, ce qui nous a aidés lors des discussions avec les organisations ».

Pour appuyer le processus de délégation, la CFP a élaboré un Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), lequel définit les éléments que les organisations sont tenues de mettre en place afin de se voir déléguer les pouvoirs de dotation, y compris les exigences en matière de politiques, de formation, de communication et de responsabilisation. Le CRGD a été conçu en fonction de quatre facteurs clés jugés importants pour la réussite de la mise en œuvre de la LEFP : la délégation des pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux; l'intégration des besoins en matière de RH aux plans d'activités des organisations; l'élaboration de systèmes de RH adéquats pour soutenir la dotation; et des mesures de responsabilisation pertinentes axées sur les résultats en dotation. Le nouveau cadre de responsabilisation a été utilisé pour la première fois au cours de l'exercice 2005-2006, et la CFP l'a modifié au cours de l'exercice 2007-2008 afin qu'il reflète davantage les exigences opérationnelles.

Enfin, pour appuyer la surveillance des activités de dotation des organisations, la CFP a également créé un instrument de présentation de rapports annuels – le Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation (RMORCD) – qui permet l'évaluation annuelle de l'efficacité des activités de dotation de chaque organisation. Après avoir examiné ces rapports annuels, la CFP livre une rétroaction aux administrateurs généraux sur l'évaluation du système et des pratiques de dotation de leur organisation. Elle publie également un résumé de son évaluation des RMORCD dans son propre rapport annuel, aux fins de transparence et de responsabilisation à l'endroit du Parlement. Pour refléter les modifications apportées au CRGD, la CFP a révisé le RMORCD en 2007 afin d'améliorer le fonctionnement du système. Les changements visaient entre autres à accroître l'utilisation des indicateurs quantitatifs, à utiliser plus efficacement les données existantes et à communiquer aux organisations l'importance d'évaluer leur système de dotation. La CFP a aussi effectué d'autres changements pour harmoniser le processus de présentation de rapports en réduisant le nombre de questions auxquelles doivent répondre les organisations³¹. Par exemple, en 2009-2010, elle a réduit le nombre d'indicateurs requis, qui est passé de 37 à 29. La CFP estime que, depuis 2008-2009, ces mesures ont réduit le fardeau de production de rapports des organisations de 60 %.

Collectivement, la nouvelle réglementation, les politiques de nomination, l'IDRN, le CRGD et le RMORCD constituent le nouveau cadre de nomination détaillé de la fonction publique, lequel traduit les dispositions de la nouvelle LEFP en régime de dotation efficace basé sur la délégation. La réalisation de ce cadre était au centre des efforts de mise en œuvre de la nouvelle LEFP déployés

une réduction notable du nombre de règles ou d'exigences à respecter dans le processus de dotation, même en tenant compte des politiques et documents d'orientation qui y étaient associés.

Le 25 avril 2005, la présidente de la CFP annonçait (par écrit) à tous les administrateurs généraux que le nouveau cadre de nomination était prêt et qu'ils devaient s'y référer pour élaborer l'approche de dotation de leur propre organisation²⁸. Elle a aussi fait mention des services de soutien qui seraient mis à la disposition des organisations durant le processus, allant de conseils stratégiques d'experts-conseils en RH de la CFP à des documents de référence et des séances d'information. Il ne fait aucun doute que l'élaboration des systèmes et politiques de dotation au sein des organisations a représenté une étape essentielle de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, car cette exigence constituait un préalable à la délégation des pouvoirs de dotation. Bien qu'il soit possible qu'un travail de préparation ait eu lieu au sein des organisations en attendant la délégation des nouveaux pouvoirs de dotation, le fait que la CFP ait finalement terminé l'élaboration du cadre de nomination leur laissait encore huit mois pour effectuer les travaux, en supposant que les pouvoirs seraient délégués avant l'entrée en vigueur de la LEFP.

L'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), qui établit les conditions de la délégation des pouvoirs de nomination aux administrateurs généraux, est un instrument important élaboré par la CFP pour officialiser la délégation des pouvoirs de dotation aux organisations. De fait, il s'agit d'ententes entre la CFP et les administrateurs généraux, qui dressent une liste des pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes, précisent les conditions liées à la délégation des pouvoirs par la CFP et décrivent les attentes en matière de responsabilisation et de vérification envers les organisations. L'IDRN énonce également les conditions dictées par la CFP en ce qui a trait à la subdélégation des pouvoirs de dotation des administrateurs généraux aux gestionnaires des organisations.

La CFP avait déjà élaboré un cadre de travail efficace pour conclure ces ententes en 2004 et, une fois que les organisations eurent élaboré leur propre régime de dotation fondé sur le nouveau cadre de nomination, elle a été en mesure de commencer à déléguer les pouvoirs. En décembre 2005, 80 administrateurs généraux avaient déjà signé l'IDRN touchant la plupart des postes réglementés en vertu de la LEFP²⁹. De plus, dans le cadre de ces ententes, la CFP a délégué 32 des 37 pouvoirs de nomination qu'elle détenait en vertu de la LEFP; ce qui indique clairement que la délégation a été effectuée à grande échelle et que les efforts de mise en œuvre déployés par la CFP respectaient l'esprit des réformes législatives de 2003³⁰. En juin 2010, des ententes de délégation avaient été

²⁸ Lettre de Maria Barrados, présidente de la CFP, adressée aux administrateurs généraux intitulée « Le nouveau Cadre de nomination de la CFP », datée du 25 avril 2005. Cette lettre est accessible en ligne à : www.psc-cfp.gc.ca/policy-pliq/messages/ltr-dh-ag-tra.htm

²⁹ Commission de la fonction publique du Canada (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, p. 22.

³⁰ Les cinq pouvoirs que la CFP ne délègue pas, en raison du niveau de risque très élevé qui y est associé, sont les pouvoirs de révoquer les nominations et de prendre des mesures correctives à la suite d'enquêtes menées dans des circonstances diverses (processus externes, processus internes non délégués, puis influence politique et cas de fraude touchant les nominations) ainsi que le pouvoir, en vertu du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique* (DELOFP), d'exempter une personne, pour des raisons médicales, de l'obligation de posséder le niveau de compétence requis en matière de langues officielles pour occuper un poste bilingue.

plus utiles, car elles permettaient des échanges moins formels et plus approfondis sur la façon dont le système fonctionnerait dans la pratique. Enfin, nous avons interrogé une autre personne qui a participé à ces consultations au nom de son organisation et du Conseil national de la dotation, laquelle a émis des commentaires sur les consultations à grande échelle menées par la CFP :

« Au cours de ces consultations, nous avons réellement le sentiment que la CFP tenait compte de nos points de vue et de nos préoccupations. »

Tout ce travail a débouché sur la création d'un cadre de dotation relativement élaboré qui intègre quelques règles, un ensemble de politiques de dotation accompagnées de lignes directrices explicatives et de documents d'appui, un ensemble d'ententes de délégation énonçant les conditions de la délégation des pouvoirs aux organisations, ainsi qu'un système de présentation de rapports appuyant la surveillance et la responsabilisation des organisations. Manifestement, le cadre qui en découle demeure considérable. Pour s'assurer de pouvoir rendre compte adéquatement au Parlement sur l'utilisation de son pouvoir de délégation, la CFP avait besoin d'un cadre solide décrivant les exigences relatives à la délégation, les normes de base à respecter en matière de dotation ainsi que le continuum des activités de surveillance, de la présentation régulière de rapports au secteur des enquêtes et des vérifications. Sans un tel cadre, il serait impossible pour la CFP de rassurer les parlementaires sur l'intégrité des pratiques de dotation des organisations.

Néanmoins, au final, le nouveau cadre de dotation demeure bien moins précis et normatif que celui qu'il a remplacé. Comme le rappelle l'une des personnes interrogées, les 46 chapitres de l'ancien manuel de dotation ont été remplacés par un ensemble de 10 politiques, énoncées de manière générale, qui contribuent davantage à la délégation des pouvoirs, comme le pouvoir de doter des postes de direction, et réduisent le droit d'appel des décisions de dotation : « Dans l'ensemble, c'est un tout autre monde. » Un autre ancien cadre de la CFP a aussi souligné l'importance du changement : « Je dirais que nous avons réduit le volume des politiques, si on prend le nombre de pages comme exemple, par un facteur de 10. C'est pourquoi les hauts dirigeants de la collectivité des RH étaient d'ardents défenseurs de la réforme. »

Toutes les pièces du cadre de nomination étaient en place à la fin de 2005, juste à temps pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. La réglementation a été officiellement adoptée en novembre 2005. Un règlement plus exhaustif, le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, a été adopté le 4 novembre 2005 et traite une large gamme de questions, y compris les droits de priorité de nomination, les nominations au groupe de direction, les nominations intérimaires et les mises en disponibilité. Puis, quelques semaines plus tard, la CFP adoptait de nouvelles règles concernant les exemptions relatives aux exigences en matière de langues officielles pour les nominations non impératives²⁷. Elle a aussi adopté la réglementation sur les dispositions de la LEFP concernant les activités politiques à la fin de novembre 2005. En plus de ces règles, la CFP a élaboré un ensemble de 10 politiques touchant divers aspects du cadre de nomination, comme le choix de la zone de sélection, la conception du processus d'évaluation et le recours aux mesures correctives. Contrairement à l'ancien manuel de dotation, cet ensemble de politiques représentait

²⁷ Le *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique* et le *Règlement sur les langues officielles – nominations dans la fonction publique* ont été adoptés le 21 novembre 2005.

Le groupe de consultation sur les activités politiques mis sur pied en mars 2004, qui a largement participé à la conception de l'approche adoptée par la CFP²⁵.

Aussi, à l'automne 2004, la CFP a mené une série de consultations à l'échelle du pays sur le nouveau cadre de nomination, la délégation du pouvoir de nomination au groupe de direction et la réglementation des activités politiques. En tout, elle a tenu 15 séances, dont 12 à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Des 599 fonctionnaires qui ont participé à ces séances, 231 étaient membres du groupe de direction²⁶. Les participants à ces séances ont d'ailleurs exprimé des inquiétudes en tout genre. Par exemple, certains étaient préoccupés par le fait que les organisations n'avaient pas les ressources requises pour mettre en œuvre la LEBF de façon efficace, et que la haute direction donnait l'impression de ne pas être très impliquée dans la réforme, ce qui laissait présager des problèmes compte tenu de l'ampleur des changements. Une discussion pertinente sur le nouveau processus de recours, notamment sur le rôle des discussions informelles et le concept d'abus de pouvoir en vertu de la nouvelle loi, a également eu lieu. D'importantes préoccupations ont été exprimées concernant la délégation des pouvoirs de dotation pour les postes du groupe de direction : certains participants craignaient que la porte soit ouverte à l'abus, tandis que d'autres marquaient leur désaccord en invoquant que cela entraînerait une perte de cohérence organisationnelle du groupe de direction et limiterait la mobilité interorganisationnelle à l'avenir.

Finalement, la CFP a organisé d'importantes conférences, auxquelles ont participé plus d'une centaine de personnes, afin de mettre à l'essai son cadre de politiques et d'évaluer comment certains choix seraient perçus par les organisations. Dans certains cas, ces conférences ont mené à des changements de politiques afin de les adapter aux besoins des organisations; dans d'autres, elles ont permis à la CFP de mieux comprendre les risques associés à certains choix, et de prendre des décisions plus éclairées, parfois impopulaires, au chapitre des politiques.

Dans l'ensemble, les conférences et d'autres types de consultations montrent une grande ouverture à l'égard du processus d'élaboration des politiques. Comme le soutient un cadre supérieur chargé de l'organisation de ces conférences : « Le processus d'élaboration des politiques était loin d'être un processus fermé sur lui-même. Je crois que cela s'est révélé un élément essentiel [de notre approche pour la mise en œuvre de la nouvelle LEBF]. » Un autre cadre supérieur ayant participé à cette rencontre a confirmé que les consultations à grande échelle menées, soit par l'entremise des comités de la structure de gouvernance de la mise en œuvre de la gestion des RH, soit par la CFP, ont eu une réelle incidence sur les politiques qu'elle a par la suite adoptées : « Parfois, elles nous ont poussé à modifier considérablement notre approche, comme pour les activités politiques, et à d'autres moments donnés, elles nous ont permis de revoir nos politiques afin de les adapter aux réalités des organisations. Quoi qu'il en soit, elles ont eu une réelle incidence. » Selon le même cadre supérieur, bien que la rétroaction obtenue des comités de la structure de gouvernance de la mise en œuvre de la gestion des RH ait été importante, les consultations distinctes menées par la CFP ont été souvent

²⁵ Commission de la fonction publique, *Detailed Strategy for Consulting with the PSCAC Consultation Group*, document interne daté de mars 2004 et entrevue confidentielle avec un ancien cadre supérieur de la CFP.

²⁶ Commission de la fonction publique, *Summary of PSC Cross-Country Consultations*, document interne daté du 30 novembre 2004, p. 1.

²⁴ Commission de la fonction publique, *New Policy Framework*, note de service interne datée du 23 novembre 2003, p. 2.

du principe du mérite et de l'impartialité politique en vertu des valeurs fondamentales (comme l'équité, la transparence, la souplesse, la diversité et l'excellence) de tout système fondé sur la responsabilisation afin de préserver l'intégrité du système de nomination. [...]

Dans la mesure du possible, la CFP évitera d'imposer des politiques normatives et des procédures complexes pouvant nuire à la souplesse de l'approche fondée sur les valeurs inhérentes à la LEFP proposée, mais établira des lignes directrices visant à orienter les activités clés et à aider les gestionnaires à prendre des décisions mesurées qui assureront l'intégrité des nominations. [...]

Les lignes directrices serviront en grande partie à illustrer les pratiques exemplaires et les aspects importants auxquels les organisations peuvent se référer pour élaborer leurs propres politiques internes sur des sujets précis, en particulier lorsque la délégation exige une politique interne.

La CFP surveillera activement le système de nomination et, si elle relève des lacunes, elle prendra les mesures nécessaires pour les corriger. Pour ce faire, elle pourrait accroître les exigences politiques, mais seulement pour les organisations qui présentent des problèmes; il serait illogique de contraindre inutilement les organisations dont le rendement est satisfaisant, lorsqu'elles ne présentent que des difficultés isolées²⁴. »

En résumé, lorsqu'elle a élaboré son nouveau cadre de nomination, la CFP avait manifestement l'intention de laisser le plus de latitude possible aux gestionnaires et cadres supérieurs des organisations, mais elle reconnaissait également la nécessité de préserver l'équilibre entre le respect des lignes directrices et la marge de manœuvre des gestionnaires.

Au cours de l'élaboration du nouveau cadre, la CFP a mené des consultations auprès de ses intervenants clés sur le contenu de la réglementation et des politiques proposées. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la structure de gouvernance de la mise en œuvre de la gestion des RH, en particulier les sous-comités des SM, a été très utile pour recueillir les points de vue des organisations et d'autres organismes centraux, mais la CFP a également mené des consultations distinctes auprès de ses intervenants clés.

Au cours des deux premières années, le vice-président, Politique et responsabilisation en matière de mérite, entretenait un rapport très étroit avec le groupe de SM adjoints en RH des organisations. Ceux-ci se réunissaient toutes les semaines – autour de café et muffins – pour discuter de la mise en œuvre de la LEFP. Il a aussi présidé un comité de directeurs généraux des RH, lequel a joué un rôle important en matière de communication au cours de la réforme. De plus, la CFP a organisé d'innombrables réunions avec divers intervenants, y compris les syndicats, l'APPEX, les membres de la collectivité des RH et les cadres supérieurs. Le conseil consultatif de la CFP, composé de représentants des organisations et des syndicats, a également permis d'obtenir une rétroaction sur l'élaboration des politiques et d'autres questions liées à la mise en œuvre; à titre d'exemple,

issu des Indicateurs de gestion des RH au moyen des données tirées de ses propres consultations, y compris celles des organisations et des agents de négociation. Voici le propos d'un document interne de l'époque sur la question :

« La philosophie à adopter pour orienter ces consultations sera de démontrer l'autonomie de la nouvelle CFP (en menant des consultations indépendantes à grande échelle, en particulier avec les syndicats), tout en participant aux réunions des différents comités des SM, des SMA, de la commission parlementaire et autres forums sur les RH en vue de les informer des plans d'action de la CFP et de se renseigner sur leurs enjeux et leurs préoccupations. »

En somme, bien que la CFP ait participé à la structure générale de gouvernance de la modernisation des RH, son objectif n'était pas uniquement d'en assurer une bonne coordination. Elle tirait aussi parti de ces comités comme forums de consultation des intervenants, et pour affirmer son rôle et son indépendance à l'égard du régime de dotation. Elle a aussi mené plusieurs consultations indépendantes. Il est évident que les objectifs de coordination, de consultation et de communication étaient interreliés dans cette première phase du processus de mise en œuvre, qui servait de point de départ pour l'élaboration du nouveau système de nomination et de délégation prôné par la LEFP.

2.2. Nouveau cadre de nomination : élaboration des politiques et délégation

Bien que la nouvelle LEFP de 2003 marque l'adoption d'un tout nouveau modèle fondé sur la délégation, il restait beaucoup à faire pour que ce modèle devienne réalité. Pour la CFP, la toute première étape de la mise en œuvre de la LEFP consistait à élaborer un nouveau cadre de nomination, y compris une nouvelle réglementation, de nouvelles politiques et des instruments de délégation, et à renforcer son système de surveillance afin de s'assurer que la dotation était effectivement déléguée aux gestionnaires et cadres supérieurs, tout en veillant à la conformité du système de mérite. Evidemment, la conception et le déploiement de ce nouveau cadre de nomination représentaient un grand défi qui a occupé, en grande partie, les deux années qui ont suivi l'adoption de la LEFP. Au printemps 2005, la conception du cadre de nomination était presque terminée et la CFP pouvait commencer à travailler sur les ententes de délégation avec les organisations. Toutefois, ce n'est qu'à la toute fin de 2005 qu'elle est parvenue à finaliser certaines politiques, à conclure certaines ententes et à faire adopter officiellement la nouvelle réglementation par le gouverneur en conseil.

En élaborant ce cadre, la CFP avait manifestement l'intention de respecter l'esprit de la réforme et de limiter le plus possible la quantité et la complexité des règles et politiques associées au nouveau système, afin de prévenir le retour à un régime largement fondé sur des règles. Un document interne, rédigé à la fin de 2003 par la Direction générale de la politique et de la responsabilisation en matière de mérite, en vue de présenter l'approche de la CFP concernant l'élaboration du nouveau cadre politique, illustre sa réflexion sur cette question et mérite d'être cité en totalité :

« Afin d'établir un juste équilibre entre la souplesse inhérente à la Loi et le besoin d'assurer l'intégrité du processus de nomination, nous proposons l'approche suivante : Par ses politiques, la CFP déterminera les valeurs et principes fondamentaux qui guideront la prise de décision des gestionnaires dans le processus de nomination. Ces politiques sont fondées sur l'application

un bureau de gestion de projet. Le comité des SM servait essentiellement de groupe consultatif pour le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada pendant la mise en œuvre de la nouvelle loi, car celui-ci lui transmettait les points de vue des cadres supérieurs sur la réforme des RH, lui faisait part des commentaires sur ses décisions et l'aidait à relever d'éventuelles difficultés tout au long du processus. Chaque sous-comité était responsable d'un ensemble précis de questions, comme les relations employé-employeur ou la gestion de l'information, et tentait d'assurer l'échange de renseignements et la coordination des efforts²¹.

La CFP était bien intégrée dans cette structure de gouvernance et a profité de sa présence à ces comités pour communiquer l'information et consulter les membres sur ses plans d'action. La présidente de la CFP a elle-même participé aux réunions du comité des SM et l'un de ses vice-présidents ou directeurs généraux siègeait à chacun des sous-comités. La CFP accordait une importance particulière au sous-comité sur la dotation et le recours en matière de dotation, car les recommandations de ce comité devaient être compatibles avec les politiques de dotation que la CFP devait adopter ultérieurement. Représentée par son vice-président, Politique et responsabilisation en matière de mérite, la CFP a emprunté cette voie pour partager ses premières réflexions sur la politique et la délégation, et solliciter les points de vue des autres organismes sur certaines questions clés relevant de sa compétence. Elle a également cherché à tirer profit de ces discussions pour transmettre des messages clés sur la façon dont elle comptait assumer son nouveau rôle. Voici ce que dit une note de service de l'époque :

« Ce faisant, [en communiquant ses premières réflexions sur la politique, la délégation et la responsabilisation], la CFP sera en mesure d'assurer l'élaboration du nouveau régime de dotation, et d'obtenir une précieuse rétroaction sur l'élaboration de son propre cadre de travail. La participation précoce de la CFP à ces discussions est essentielle afin de dissiper l'impression générale que le nouveau régime ne sera assujéti à aucune règle²². »

Comme nous pouvons le constater, il était important pour la CFP d'affirmer, dès le début, qu'elle continuerait de jouer un rôle clé dans le cadre du nouveau régime de dotation, même si le modèle était essentiellement fondé sur la délégation.

Cette préoccupation d'affirmer son indépendance a également eu une incidence sur l'approche de consultation adoptée par la CFP. Comme le soulignait un gestionnaire de la CFP au début de la mise en œuvre : « L'essentiel dans l'élaboration et l'application [du nouveau régime de dotation] sera la stratégie de communication et de consultation visant à recadrer la relation de la CFP avec les intervenants²³. » Dans cette optique, la CFP était clairement déterminée à compléter tout intrant

²¹ Les cinq sous-comités portaient sur les questions suivantes : dotation et recours en matière de dotation; relations employé-employeur et résolution de différends; responsabilisation; gestion du rendement et rapports; apprentissage, changement culturel et communications; gestion de l'information et systèmes.

²² Commission de la fonction publique, *Interface with TBS' Human Resources Modernization Implementation Governance Structure*, note de service interne datée du 12 novembre 2003, p. 2.

²³ Commission de la fonction publique, *The Public Service Commission's Implementation Plan for the New Legislation*, note de service interne datée du 12 novembre 2003.

Cette difficulté a refait surface périodiquement tout au long du processus de mise en œuvre, et elle fait toujours l'objet d'une controverse aujourd'hui. Comme un cadre supérieur de la CFP nous le souligne :

« Je crois que la mise en œuvre de la réforme a été affaiblie par la confusion permanente entourant la question de savoir qui était censé faire quoi. Nous avons créé des structures de coordination élaborées avec l'AGRHFP et d'autres organismes, mais je ne crois pas que les hauts fonctionnaires soient parvenus à s'entendre clairement sur la façon d'aborder nos rôles et responsabilités respectifs. Il y a probablement plus de confusion concernant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, mais les sous-ministres ne sont pas vraiment clairs concernant la CFP non plus. [...] Un sous-ministre m'a confié : "La CFP nous dit : "Nous sommes là pour vous aider, mais n'oubliez pas que nos vérificateurs vous surveillent"; tandis qu'un autre sous-ministre ajoutait : "Vous [à la CFP] n'êtes ni plus ni moins qu'un autre vérificateur qui surveille nos faits et gestes." »

Manifestement, il est impossible dans le contexte de la présente étude d'évaluer la représentativité de ces points de vue dans la collectivité des sous-ministres. Toutefois, d'autres personnes interrogées ont fait le même type de commentaires, ce qui illustre parfaitement la difficulté qu'a vécue la CFP à se positionner à l'égard des autres acteurs, pendant la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

La Commission de la fonction publique et la coordination de la modernisation des ressources humaines à l'échelle de l'administration publique fédérale

Ce défi a également eu une incidence immédiate sur la façon dont le processus a été mis en œuvre. D'une part, on jugeait essentiel de coordonner entièrement les activités de mise en œuvre avec les autres organismes, comme l'AGRHFP et l'EFPC, afin d'éviter le chevauchement des efforts et d'assurer la cohérence des politiques et des communications entre les organisations. D'autre part, dans l'esprit de la nouvelle loi, la CFP devait également s'assurer de préserver son indépendance, et la perception de son indépendance, au moment d'élaborer les nouvelles politiques de dotation et de communiquer son rôle futur aux organisations et aux autres intervenants²⁰. Par conséquent, bien qu'elle ait mené ses propres consultations et activités de liaison externe, la CFP a aussi participé dans une large mesure à la coordination des comités mis en place par les autres organismes ainsi qu'à plusieurs initiatives de consultation, d'information et de formation conjointes, en particulier avec l'AGRHFP.

Pour appuyer la mise en œuvre de la LMFP, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a mis sur pied une structure de gouvernance de la gestion des RH à l'automne 2003, sous la forme d'un comité de sous-ministres (SM), de cinq sous-comités de SM et d'un groupe consultatif de SM adjoints des RH. Ces comités étaient appuyés par un secrétariat de mise en œuvre de la gestion des RH, créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, qui agissait en fait comme

²⁰ Voir, par exemple, Commission de la fonction publique, *Interface with TBS' Human Resources Modernization Implementation Governance Structure*, note de service interne datée du 12 novembre 2003 et Commission de la fonction publique, *PSC Consultations for Human Resources Modernization Implementation*, note de service interne datée du 12 novembre 2003.

¹⁹ La nouvelle LEFP permet non seulement à la CFP de déléguer son pouvoir de dotation aux administrateurs généraux, son préambule énonce clairement que la délégation doit se faire à tous les échelons possibles des organisations. Le préambule de la Loi énonce ce qui suit : « [...] que le pouvoir de faire des nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci est conféré à la CFP et que ce pouvoir peut être délégué aux administrateurs généraux; [...] que le pouvoir de dotation devrait être délégué à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique pour que les gestionnaires disposent de la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation, et pour gérer et diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens; [...] ».

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷ *Ibid.*, p. 7.

Manifestement, l'atteinte de cet équilibre nécessite bien plus que des efforts en matière de communication : elle tient au fondement même du nouveau régime de dotation. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, le document souligne le besoin de définir clairement les rôles et responsabilités respectifs des organisations, du nouvel organisme de RH relevant du Conseil du Trésor et de la CFP, au sein du nouveau cadre législatif. Comme nous l'avons vu précédemment, bien que la nouvelle loi énonce clairement que le pouvoir de dotation doit être délégué le plus possible aux gestionnaires, elle a laissé à la Commission un pouvoir de nomination et ne l'a pas plus transformée en un organisme uniquement consacré à la vérification¹⁹. Par conséquent, le défi que devait relever la Commission était en partie de préciser son rôle et sa relation avec les autres acteurs du régime, et ce, tout en continuant de s'acquitter de ses fonctions de surveillance externe, d'élaborer les politiques de dotation, d'orienter les organisations et d'offrir des services de dotation.

« Si le public et son agent, le Parlement, [...] doivent être convaincus que la nouvelle CFP agit dans leur intérêt, nous devons nous assurer que ceux que nous surveillons savent que nous avons le courage d'afficher publiquement leurs écarts. La CFP, perçue comme la "dure force policière", doit livrer des comparaisons stratégiques. Parallèlement, les questions des RH font rarement la manchette dans le pays. Nous devons tenir compte du fait que si nous créons une controverse pour attirer l'attention, en tant que propriétaire-surveillant, il n'est pas dans notre intérêt de blâmer un système dont nous assurons nous-mêmes une partie de la gestion. L'élément central de la difficulté de communication repose précisément sur ce point : trouver le juste équilibre entre le rôle de propriétaire et celui de l'exploitant¹⁸. »

Voici le point de vue concernant la CFP énoncé dans le document de discussion :

étroit des transactions individuelles).
 envers le modèle de surveillance fondé sur les vérifications (à l'opposé d'un modèle de contrôle harmonieux tout en gérant le manque de confiance possible des employés et des parlementaires). Cependant, un tel équilibre est nécessaire au maintien du fonctionnement d'un régime de dotation et la rétroaction constructive avec les gestionnaires et les cadres supérieurs des organisations. des faiblesses des pratiques de dotation et la préservation de la relation fondée sur la confiance position institutionnelle de la CFP : il faut trouver un équilibre entre la dénonciation publique surveillance¹⁷. Toutefois, cette façon de faire peut être délicate, étant donné la complexité de la comme organisme indépendant et de se forger une solide réputation à titre d'organisme de

interministériels mis en place à l'échelle de la fonction publique pour la réforme des RH plutôt que de mettre en place ses propres processus. Cependant, la question du rôle particulier de la CFP a aussi engendré des difficultés et de vives tensions personnelles qui ont influé sur le processus de mise en œuvre. Comme nous l'avons mentionné précédemment, au moment de l'adoption de la réforme, les sous-ministres étaient particulièrement divisés sur la question de reléguer ou non la CFP au simple rôle d'organisme de vérification des pratiques de dotation relevant du Parlement. Bien qu'on ait décidé de lui laisser la plupart de ses responsabilités et de ses pouvoirs de direction, après l'application de la réforme, certains joueurs clés de la modernisation des RH demeuraient convaincus que le rôle de la CFP devait être limité. De plus, chez les hauts fonctionnaires, les sentiments étaient partagés à l'égard du rôle que devait jouer la CFP dans le cadre du nouveau régime. La création de l'AGRHFPC, qui devait officiellement jouer le rôle de dirigeant des RH au sein de la bureaucratie, a exacerbé cette ambivalence et, au final, a suscité beaucoup de confusion sur le fonctionnement du nouveau régime de dotation.

La création de l'AGRHFPC, qui s'est rapidement interposée dans plusieurs questions de politiques de dotation, a aussi créé des tensions entre les deux organismes. Selon les personnes interrogées, cette tension se manifestait de plusieurs façons. Par exemple, la CFP et l'AGRHFPC étaient en conflit sur des politiques de dotation et de formation des gestionnaires. De fait, selon les commentaires obtenus de fonctionnaires qui travaillaient tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la CFP, de vives tensions régnaient entre les deux organismes quant à leurs rôles et responsabilités respectifs, particulièrement au début de la mise en œuvre, et ces dissensions ont nui à la mise en œuvre de la nouvelle loi à l'échelle de l'administration publique. En particulier, la réforme semble avoir suscité une grande confusion chez les cadres et gestionnaires des organisations, laquelle a entraîné une perte de vitesse et de crédibilité. À cet égard, l'AGRHFPC semble avoir été la plus touchée, du fait qu'il s'agissait d'un nouvel organisme dans une phase encore précaire de son développement. Pour de nombreuses personnes engagées dans le processus de mise en œuvre, ces tensions entre organismes représentaient véritablement une perte de temps et d'énergie.

La CFP, quant à elle, s'interrogeait sur la façon dont elle devait présenter ses efforts de mise en œuvre, en raison de sa position institutionnelle. Depuis le début, ses dirigeants étaient sensibilisés au besoin de communiquer efficacement son rôle futur aux organisations, mais ils étaient également pleinement conscients qu'il serait difficile d'assumer un rôle accru de surveillance et de vérification sans perdre la confiance des gestionnaires des organisations. Pour faire le point sur ces questions, la CFP a demandé au service des Communications et de liaison externe, en décembre 2002, de rédiger un document de discussion visant à explorer les avenues possibles. Une approche basée sur la communication et la consultation a par la suite été adoptée par les commissaires.

Le document, présenté en mai 2003, a permis de relever à l'avance une des difficultés du processus de mise en œuvre¹⁶. Ainsi, ce document souligne qu'il est essentiel de se doter d'un modèle de surveillance axé sur la vérification du pouvoir de délégation et sur des communications publiques efficaces – en particulier concernant les résultats des vérifications – afin de maintenir sa crédibilité

¹⁶ Commission de la fonction publique du Canada (Communications et liaison externe), *Communication Options for the New PSC*, mai 2003, document interne.

¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

2.1. La communication, la coordination et les débats entourant le rôle de la Commission de la fonction publique

de la CFP. Elle a également créé un groupe de travail central, composé de cadres provenant des principales directions, notamment la Direction des politiques de renouvellement du personnel et de la législation, la Direction de l'information et de la revue, la Direction de la délégation, des communications et de la liaison externe, et les Services juridiques, dont les membres se réunissaient aux deux semaines¹⁵. Ce groupe interne a dirigé et soutenu le processus au sein de la CFP dans les premiers jours de la mise en œuvre. Au fur et à mesure, certains changements organisationnels ont été effectués, comme la création du groupe de travail sur la mise en œuvre de la LEP à l'hiver 2004, qui se réunissait tous les matins pour discuter de l'état d'avancement du projet. Selon les personnes interrogées, à la CFP, la collaboration était particulièrement étroite entre les directeurs généraux responsables de l'élaboration des politiques, de la délégation et de la surveillance. En raison de l'échéancier serré, il était nécessaire de traiter diligemment tous les aspects du nouveau cadre, tout en s'assurant qu'il soit conforme au cadre général, et cette tâche représentait un grand défi. Les communications quotidiennes ont été un élément essentiel qui leur a permis de relever ce défi. On a relevé une quantité phénoménale de communications au sein de la CFP, lesquelles étaient nécessaires pour assurer la transmission de la rétroaction des organisations et des autres intervenants à l'ensemble des membres de l'équipe de mise en œuvre de la CFP. En somme, à l'interne, à l'exception de la mise en application des dispositions concernant les activités politiques qui s'inscrivaient dans un processus totalement distinct, la mise en œuvre de la LEP est le résultat d'efforts soutenus et intégrés, qui ont été déployés quelques années avant son entrée en vigueur en décembre 2005.

Un des premiers enjeux importants auxquels la CFP s'est heurtée, au moment d'entreprendre la mise en œuvre de la nouvelle loi, était de déterminer l'approche qui l'aiderait à concilier la nécessité de collaborer étroitement avec les autres organismes chargés de la mise en œuvre de la Loi, tout en conservant son indépendance à titre d'organisme de surveillance relevant du Parlement, et en étant perçue comme tel. Cet enjeu, qui remonte très loin dans l'histoire de la CFP, a refait surface en force durant la réforme : l'objectif général des changements était manifestement de renforcer le rôle de la CFP comme organisme de surveillance, mais la réforme n'est pas allée jusqu'à en faire sa fonction exclusive. La CFP maintenait ses pouvoirs de dotation et les fonctions administratives en découlant, y compris l'offre directe de services de dotation aux organisations. Une fois de plus, la CFP semblait faire à la fois partie de l'équipe de gestion de la fonction publique, tout en étant responsable de surveiller la façon dont les organisations s'acquittent elles-mêmes de leurs responsabilités en matière de dotation. Cette situation a soulevé des questions quant à la stratégie à adopter pour mettre en œuvre la LEP.

Comme nous l'aborderons plus loin, la position complexe et unique octroyée à la CFP par le Parlement a soulevé certains enjeux concernant la meilleure façon de gérer la mise en œuvre de la nouvelle loi. On se demanda notamment dans quelle mesure la CFP devrait se fier aux processus

2. La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003)

Le projet de LMFP suggérant des changements à la LEFP a été présenté au Parlement en février 2003. Le Parlement l'a adopté le 4 novembre 2003, et il a reçu la sanction royale quelques jours plus tard. Toutefois, la LMFP précisait que certaines dispositions entreraient en vigueur à une date ultérieure. Les nouvelles dispositions en matière de dotation de la nouvelle LEFP devaient entrer pleinement en vigueur le 31 décembre 2005, ce qui laissait environ deux ans à la CFP et aux organismes touchés (ou créés) par les réformes pour se préparer à une transition sans heurt vers le nouveau régime de dotation. Les nouvelles dispositions concernant les activités politiques des fonctionnaires, énoncées à la Partie 7 de la nouvelle LEFP, devaient entrer en vigueur bien plus tôt, soit à la fin de 2004. Toutefois, à la demande de la CFP, le gouvernement a finalement décrété que ces nouvelles mesures entreraient également en vigueur à la fin de décembre 2005.

La CFP a déployé beaucoup d'efforts au cours des deux années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la LEFP pour planifier la mise en application des nouvelles dispositions. En effet, la CFP avait commencé à planifier la mise en œuvre avant même l'adoption de la LEFP par le Parlement, une approche rendue possible par le long processus de modernisation des RH qui a mené à la nouvelle loi. Comme l'a indiqué un haut fonctionnaire de la CFP : « Nous étions très impliqués dans les réformes; nous suivions le processus des réformes et la rédaction de l'ébauche de la LEFP de près, même pendant que la Chambre des communes examinait le projet de loi, donc nous comprenions la Loi et nous étions bien préparés à sa mise en œuvre. »

Pourtant, malgré cette préparation, la CFP a quand même fait face à un échecancier extrêmement serré pour la mise en application de tous ces changements à l'échelle de la fonction publique. Elle disposait d'environ 24 mois pour consulter les intervenants clés, élaborer la nouvelle réglementation et les documents de politiques et d'orientation, mettre en place les nouveaux processus administratifs, s'entendre sur les instruments de délégation et conclure des ententes avec les organisations, communiquer les changements à l'ensemble de la fonction publique, puis former les gestionnaires et les spécialistes en RH au nouveau système; et elle devait accomplir tout ce travail au moment où elle réalisait une profonde transformation de sa direction et de sa structure. De fait, étant donné qu'elle devait accorder aux organisations suffisamment de temps pour se réorganiser et intégrer le nouveau cadre de dotation fondé sur la délégation, la CFP est arrivée à la conclusion que les nouveaux produits devaient être livrés dans les 18 mois suivant l'édiction de la LEFP¹⁴.

À l'automne 2003, dans ses efforts de mise en place du processus et du respect d'ambitieuses échéances, la Direction générale de la politique et de la responsabilisation en matière de mérite a créé un bureau de gestion de projet responsable du soutien des activités de mise en œuvre au sein

¹⁴ Commission de la fonction publique, *The Public Service Commission's Implementation Plan for the New Legislation*, note de service interne datée du 12 novembre 2003, p. 2.

En somme, selon certaines personnes interrogées, la mise en œuvre de la nouvelle loi était parfois compliquée et alourdie par la nécessité de continuer à travailler sur les autres réformes entreprises avant l'adoption de la LEFP.

De fait, certaines personnes interrogées ont avancé que d'autres réformes mises de l'avant à l'échelle de l'administration publique, comme l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le resserriment des contrôles budgétaires et le déploiement des examens des dépenses, ont aussi rendu plus difficile la mise en œuvre de la nouvelle loi. Ces réformes ont manifestement eu une incidence sur la CFP en tant qu'organisme, l'occupant à un moment où elle devait mobiliser son énergie et ses ressources pour la mise en œuvre de la réforme des RH. Mais, en sollicitant également l'énergie et l'attention des cadres des diverses organisations, elles ont aussi rendu plus difficile la mobilisation des cadres supérieurs et des gestionnaires pour la réforme des RH. Ces employés se sentaient d'ailleurs fréquemment dépassés et démotivés par ce qui leur semblait être un battage continu de changements. Comme l'a exprimé un cadre interrogé : « Avec toutes ces discussions sur la responsabilité, je crois qu'il était plus facile [pour la CFP] d'être perçue comme une autre instance de surveillance aux troupes des organisations. Le contexte général dans lequel se sont déroulées les réformes les a rendues difficiles à vendre. » Bien que le présent document n'examine pas nécessairement ces interactions, il faut se rappeler que la mise en œuvre de la nouvelle LEFP n'était pas la seule préoccupation du moment au sein de la fonction publique.

d'activités politiques par un administrateur général ou un fonctionnaire. De plus, la nouvelle loi énonce l'obligation d'obtenir la permission de la CFP avant de se présenter comme candidat à une élection municipale et lui confère l'autorité de juger si le candidat doit prendre un congé sans solde pendant la durée des élections ou présenter sa démission. Dans l'ensemble, ces nouvelles dispositions en matière d'activités politiques des fonctionnaires ont nécessité beaucoup de travail de la part de la CFP au cours de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

Bien que ce survol de la nouvelle loi demeure nécessairement limité, il offre néanmoins une vue d'ensemble de la nature et de l'ampleur du défi que présentait la mise en œuvre de la nouvelle LEFP pour la CFP. Peu importe l'angle sous lequel on l'envisage, les objectifs qu'elle s'était fixés étaient énormes : élaborer de nouvelles politiques de dotation, concevoir et déployer un nouveau modèle de dotation principalement fondé sur la délégation, se restructurer en tant qu'organisme et créer un nouveau système élargi de réglementation des activités politiques pour tous les employés de la fonction publique. Effectivement, la CFP s'est donné un programme ambitieux en voulant s'acquitter de ces objectifs de façon simultanée dans un délai raisonnable, tout en continuant d'appliquer le régime de dotation existant au cours des deux premières années. Dans la prochaine partie, nous examinerons les étapes suivies par la CFP pour instaurer la nouvelle LEFP dans tous ces domaines, et les difficultés qu'elle a rencontrées en cours de route.

Toutefois, avant d'entamer cet examen, nous souhaitons préciser que la nouvelle LEFP n'était pas la seule réforme en cours à la CFP pendant cette période. Dans le cadre général de la modernisation des RH, plusieurs autres projets de taille devaient se poursuivre malgré l'adoption de la nouvelle loi. Par exemple, le recours accru à la zone nationale de sélection pour les nominations à la fonction publique, une mesure fortement appuyée par un groupe de parlementaires qui la considéraient comme une étape essentielle de l'égalité d'accès à l'emploi dans la fonction publique pour les Canadiens, représentait un changement important. L'obligation du recours à la zone nationale de sélection est entrée en vigueur à l'automne 2001 pour les processus de dotation visant les postes des échelons supérieurs, puis en 2002 pour les postes de niveau d'entrée. Bien que la CFP ait procédé avec soin, pour éviter l'augmentation du nombre de candidats à de nombreux postes et le fardeau administratif des organisations, le dossier a continué d'évoluer pendant que la CFP se concentrait sur la mise en œuvre de la LEFP.

Pendant la même période, la CFP travaillait à des projets de technologie à grande échelle liés aux outils de recrutement en ligne. Une technologie de l'information (TI) de pointe doit faire partie intégrante de la solution pour traiter un volume élevé de demandes et réduire le fardeau administratif des organisations en matière de dotation. Tout processus de dotation de cette envergure doit être doté d'une infrastructure de TI sophistiquée et moderne. Dans cette optique, la CFP a mis en place une nouvelle technologie conçue pour rehausser la capacité de ses outils de recrutement en ligne (réception et tri des demandes) en avril 2003. Mais lorsqu'elle a commencé la mise en œuvre de la LEFP, il fallait encore déployer des efforts considérables et trouver un financement à long terme pour terminer ce projet. Parallèlement, la CFP effectuait des essais de dotation collective (bassins de candidats qualifiés présélectionnés) et des changements de politiques sur la conversion de postes de durée déterminée en durée indéterminée. Bien que certaines de ces questions soient facilement conciliables avec la nouvelle LEFP, d'autres, en revanche, comme les projets de dotation collective, ont entraîné des complications au chapitre des politiques, en vertu de la nouvelle loi.

ce changement impliquait une grande transformation organisationnelle. Sur le plan budgétaire seulement, la perte de cette fonction a entraîné le transfert permanent de 55 millions de dollars du budget annuel de l'École de la fonction publique du Canada (EFFPC) vers l'AGRHFPC nouvellement créé. Ces changements organisationnels, combinés à la transformation de la direction générale des services de dotation, au changement partiel vers un modèle de rétablissement des coûts des dernières années et au besoin de renforcer la capacité de la Direction générale de la vérification, représentent un élément crucial de la mise en œuvre des réformes de 2003.

Par ailleurs, la Partie 7 de la nouvelle LEFP établit de nouvelles dispositions concernant les activités politiques des fonctionnaires. Bien que ces mesures ne soient pas directement liées à la dotation (même si elles ont manifestement une incidence sur les conditions d'emploi des fonctionnaires), elles sont conformes au mandat de la CFP visant la protection du mérite et l'impartialité politique de la fonction publique. En 1991, une décision de la Cour suprême du Canada a réaffirmé les droits politiques des fonctionnaires, et invalidé certains articles de l'ancienne LEFP qui interdisaient aux fonctionnaires de participer à des activités politiques pour soutenir un parti ou pour s'y opposer, ou de présenter leur candidature à une élection. Dans la cause *Osborne*, la Cour suprême a jugé que cette approche était excessive et empêchait indûment les fonctionnaires d'exercer leurs droits politiques. Tout en reconnaissant la nécessité d'assurer l'impartialité politique de la fonction publique, la Cour suprême a surtout demandé au Parlement de trouver une approche permettant d'établir un équilibre entre ce droit légitime et les droits constitutionnels des fonctionnaires¹².

En réalité, bien que la Cour suprême ait laissé intacts les articles de la LEFP voulant que les fonctionnaires obtiennent la permission explicite de la CFP avant de se porter candidat à une élection fédérale ou provinciale, la décision rendue dans la cause *Osborne* a néanmoins créé une faille dans la réglementation des activités politiques des fonctionnaires¹³. Pour corriger la situation, la nouvelle LEFP contient des dispositions qui permettent aux fonctionnaires de se livrer à des activités politiques, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. La seule exception concerne les administrateurs généraux, qui ne peuvent se livrer à aucune activité politique dans le cadre d'une élection, à l'exception du vote comme tel. Cette partie de la LEFP réaffirme clairement le rôle de la CFP dans ce domaine. Par exemple, elle donne à la CFP le mandat explicite de recommander la réglementation concernant l'interdiction d'activités politiques précises (s'il y a lieu) et lui accorde également un pouvoir d'enquête sur toute allégation de violation de la réglementation en matière

¹² *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69. Voir aussi Luc Julliet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 155-158.

¹³ Nous souhaitons faire remarquer que, lorsque les dispositions mentionnées de l'ancienne LEFP ont été invalidées par la Cour suprême, le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada est avant tout devenu responsable des dossiers de participation à des activités politiques non liées à une candidature électorale. Celui-ci s'acquittait de sa tâche en se fondant sur le concept général du « devoir de loyauté envers l'employeur » et du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Même après l'adoption de la nouvelle LEFP, la CFP et le SCT ont été tenus de travailler de concert pour s'assurer que les nouvelles dispositions de la Loi, ainsi que les mesures réglementaires et politiques y afférentes, demeurent compatibles et adaptées au code d'éthique et aux principes du droit du travail.

délégué soit appliqué conformément aux valeurs énoncées dans la LEFP. En 2003, une capacité de surveillance aussi considérable, en particulier au chapitre des vérifications, n'existait pas à la CFP. Par conséquent, l'élaboration d'une structure de délégation et d'un régime de surveillance adéquat était devenue une question de première importance au moment de la mise en application de la nouvelle LEFP.

Comme nous l'aborderons plus loin, une autre conséquence de ces débats entre hauts fonctionnaires sur le cadre institutionnel fut que, même après l'adoption de la LEFP, certains cadres supérieurs n'étaient toujours pas satisfaits du rôle prépondérant de la CFP. De l'avis de certaines personnes interrogées, du moins dans une certaine mesure, ces tensions ont refait surface au cours de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Comme l'a souligné un cadre supérieur de la CFP au cours d'une entrevue, certaines des tensions entre la CFP et l'AGRHFPFC qui ont marqué le processus de mise en œuvre avaient manifestement leurs racines dans les désaccords antérieurs sur le rôle de la CFP. De l'avis d'autres cadres, le débat entourant les rôles respectifs de la CFP et de l'AGRHFPFC aurait simplement créé une certaine confusion qui aurait perduré après l'adoption de la Loi. Comme l'affirmait un des cadres interrogés : « Pour certaines personnes, l'ambivalence concernant le rôle de la CFP dans le nouveau système a persisté bien après l'adoption de la LEFP. »

Une autre décision clé, prise au moment de l'adoption de la réforme, visait à enchâsser dans la LEFP une définition du principe du mérite, une première sur le plan historique. Comme cette mesure visait à modifier la conception de rigidité tant décrite, émergeant des décisions judiciaires de l'ancien régime, le nouveau libellé énonçait clairement que, pour effectuer une nomination fondée sur le mérite, la personne à nommer devait posséder les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, sans pour autant être la personne jugée la plus qualifiée après un classement détaillé et exhaustif de tous les candidats. Dans cette optique, la LEFP énonce clairement qu'il n'est pas nécessaire de prendre en considération plusieurs candidats pour que le processus de nomination soit fondé sur le mérite. Toutefois, les décisions relatives aux nominations doivent tout de même respecter les valeurs que le régime de dotation doit incarner en vertu de la LEFP, telles que la justice, la représentativité, l'accessibilité et la transparence. La façon précise dont le système s'assure du respect du principe du mérite et de ses valeurs est une question devant relever des politiques de dotation. Pour la CFP, qui est la seule entité disposant de l'autorité légale d'effectuer des nominations et, par conséquent, la seule autorisée à établir les conditions des nominations, l'élaboration des politiques devenait ainsi une tâche essentielle à la mise en œuvre de la LEFP.

D'autres décisions, prises en 2003, ont eu une réelle incidence sur la CFP à titre d'organisme. La LMFP a retiré à la CFP la responsabilité de l'audition des appels de décisions organisationnelles de dotation, en créant un tribunal de dotation indépendant – le Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP). Simultanément, une décision a été prise visant à limiter les motifs d'appel dans les cas d'abus de pouvoir par des gestionnaires. D'autres plaintes, comme les appels concernant des erreurs commises de bonne foi, devaient être traitées par les administrateurs généraux au moyen de processus organisationnels internes. Ces décisions, soit le transfert de l'audition des appels au TDFP et aux administrateurs généraux, ont mis fin à une fonction qui était assumée depuis très longtemps par la CFP. De même, les programmes de formation et de perfectionnement, qui étaient historiquement des éléments importants de la CFP, ont été transférés à d'autres organismes dans le cadre de l'effort de regroupement des fonctions de RH relevant désormais du SCT. Pour la CFP,

À l'époque, le président de la CFP avait soutenu que seul un organisme indépendant pouvait défendre adéquatement la neutralité politique de la fonction publique et maintenir l'équilibre entre les valeurs concurrentielles d'efficacité, de justice, de transparence et d'égalité d'accès⁹. Dans un climat manifestement très difficile, il a fortement défendu l'indépendance de la CFP et son autorité en matière de dotation, allant même jusqu'à faire appel au président du Conseil du Trésor et à menacer d'informer les parlementaires et le public de ses préoccupations⁹.

La collectivité des sous-ministres était plutôt divisée sur la question et, aux dires de tous, le débat qui a suivi a été extrêmement difficile. Un cadre supérieur qui travaillait au Bureau du Conseil privé à l'époque, que nous avons interrogé pour la présente étude, a décrit cette situation comme étant « une petite guerre civile ». Néanmoins, selon un membre important du groupe de travail de M. Quail, également interrogé pour cette étude, une nette majorité des sous-ministres préféreraient finalement que la CFP conserve son pouvoir de nomination. Plus particulièrement, certains administrateurs généraux étaient convaincus de la nécessité de s'en remettre à un organisme indépendant relevant du Parlement, qui serait chargé de surveiller les éventuelles pressions partisanes en matière de dotation, comme mesure nécessaire du mécanisme d'administration publique. Autrement dit, même si l'époque où les politiciens cherchaient à s'immiscer couramment dans la dotation de la fonction publique est bien révolue, ces sous-ministres étaient d'avis que la CFP devait conserver son rôle de filet de sécurité institutionnel contre la politisation – une protection essentielle qui permettait aux cadres supérieurs de se soustraire aux pressions partisanes, le cas échéant. D'autres administrateurs généraux, plus ouverts en principe à un changement radical, estimaient que la bataille qui serait nécessaire pour retirer à la CFP son pouvoir de nomination n'en valait pas la chandelle¹⁰. Ces points de vue ont finalement été renforcés après la nomination d'un nouveau greffier du Conseil privé, Alex Himelfarb, qui favorisait d'emblée une approche plus prudente pour mener les réformes¹¹.

Conséquemment, après de nombreux débats entre hauts fonctionnaires, il a été convenu de laisser à la CFP son pouvoir de nomination, et de lui demander expressément de déléguer ce pouvoir aux organisations en vertu de la LEFP. Cette demande, stipulant que le pouvoir de dotation soit délégué « à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique », a finalement été introduite dans le préambule de la nouvelle loi. Cependant, comme on pouvait le prévoir, la mesure, la méthode et les conditions de cette délégalation ne sont pas précisées dans la LEFP. De même, la délégalation du pouvoir de dotation entraînait la nécessité de créer un solide système de surveillance capable de faire respecter les conditions de la délégalation et de faire en sorte que le pouvoir de dotation

⁹ Voir, par exemple, les commentaires émis dans : Commission de la fonction publique (2002), *Rapport annuel 2001-2002 : Protéger le mérite et la confiance du public*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 15-16.

¹⁰ Luc Julliet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 233-234.

¹¹ Entrevue confidentielle avec un ancien cadre supérieur d'un organisme central.

¹² Entrevue avec un cadre supérieur qui était membre du groupe de travail de M. Quail à l'époque.

Dans cette optique, bien que les changements effectués en 2003 se soient révélés plus généralisés et radicaux, ils se conformaient aussi à une tendance à plus long terme au chapitre des politiques. La philosophie fondamentale de cette tendance visait un « système de gestion des RH fondé sur les valeurs et le jugement individuel », c'est-à-dire basé le moins possible sur la conformité à des règles et pratiques prédéfinies, et plus axé sur le respect de valeurs fondamentales, telles que l'impartialité politique, la justice et la transparence, par les employés. Avec un tel système, les gestionnaires et cadres supérieurs des organisations pourraient désormais travailler dans un cadre de dotation plus souple développé par les organismes centraux, et seraient en droit d'élaborer leurs propres pratiques internes de gestion des RH, dans la mesure où ces dernières restent conformes à ce cadre et aux valeurs sous-jacentes. Ces pratiques feraient l'objet d'une surveillance au moyen de vérifications périodiques afin d'assurer la conformité aux règles fondamentales du système et le respect des valeurs qui doivent être incarnées. C'est en bref l'approche préconisée par la nouvelle LEFP.

Bien que l'orientation générale des changements conduise vers un système fondé sur les valeurs, de nombreuses questions restent en suspens quant à la façon dont le nouveau régime fonctionnera dans la pratique. Au moment de la rédaction de la nouvelle loi, des décisions clés ont été prises à cet égard, et plusieurs d'entre elles ont eu une grande incidence sur la CFP. De fait, elles ont beaucoup contribué à l'élaboration du plan de mise en œuvre de la CFP. Nous aborderons maintenant ces décisions clés.

Une des questions centrales posées au moment de la réforme consistait à savoir si on devait retirer à la CFP son pouvoir de nomination et le rôle d'établissement des politiques qui y était forcément rattaché; une mesure qui l'aurait confiée à un simple organisme de surveillance relevant du Parlement. Le groupe de travail de M. Quail a particulièrement examiné cette « option radicale » afin de susciter de profonds changements au système des RH. Pour de nombreux défenseurs de la réforme, une telle mesure aurait contribué énormément à améliorer l'efficacité du régime de dotation, à simplifier la gouvernance des RH et à s'assurer que les cadres supérieurs de la fonction publique exercent un contrôle direct sur les politiques de dotation. Cela dit, cette approche comportait aussi son lot de complications. Par exemple, les membres du groupe de travail ont beaucoup discuté de qui devrait alors détenir le pouvoir de dotation et des rôles respectifs que devraient alors jouer le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et les cadres supérieurs des organisations dans le cadre du nouveau régime.

Toutefois, la CFP s'est elle-même fortement opposée à cette option, car elle jugeait que

la publication de rapports de vérification ne lui conférerait pas une influence suffisante sur

les organismes pour veiller au respect des valeurs de dotation, comme l'impartialité politique

ou l'équité⁷. En raison des pressions exercées pour qu'ils accroissent leur efficacité, les organismes

qui ne bénéficiaient pas de l'indépendance de la CFP, pourraient être amenés à négliger les autres

valeurs associées au régime de dotation et leurs cadres supérieurs seraient plus facilement exposés

à de possibles pressions de la part de politiciens désirant influencer sur le processus de dotation.

⁷ Pour obtenir le compte rendu complet de ce débat, voir Luc Julliet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 231-236.

1. La réforme du régime de dotation et la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique

La réforme adoptée en 2003 est le résultat d'un vaste processus dirigé par les cadres supérieurs de la fonction publique, motivés par le besoin apparent de moderniser la façon dont l'administration fédérale recrute, forme et déploie ses ressources humaines. Son origine la plus récente remonte à la publication d'une étude très critique sur le système des RH, publiée par le Bureau du vérificateur général en 2000, qui décriait la complexité et l'inefficacité du système, et exigeait des changements majeurs³. À la suite de la publication de ce rapport, le gouvernement s'est engagé, dans le discours du Trône de 2001, à mener les réformes nécessaires pour faire en sorte que la fonction publique continue d'attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée dans une ère où les connaissances, les compétences et la créativité du personnel d'une organisation comptent de plus en plus pour assurer son succès. Quelques semaines plus tard, le greffier du Conseil privé annonçait une réforme fondamentale des systèmes et des activités des RH de la fonction publique, jugés trop contraignants, afin de faire de la fonction publique une organisation moderne et centrée sur les personnes⁴. Le greffier a ensuite mis sur pied un groupe de travail responsable de la réforme, dirigé par le sous-ministre Ran Quail. Ce groupe de travail a présenté un rapport qui a servi de point de départ pour les réformes qui ont été adoptées par la suite⁵.

Bien que ces éléments aient sans doute contribué directement à l'adoption des changements apportés à la fin de 2003, il est facile de situer la réflexion derrière ces changements dans les tendances à long terme. Au cours des décennies qui ont précédé ces changements, les gestionnaires et cadres supérieurs de la fonction publique avaient exprimé des préoccupations concernant la nature complexe, trop réglementée et centralisée du régime de dotation, et décriaient sa rigidité et son inefficacité. De fait, l'intention fondamentale de la réforme – assouplir le régime et déléguer davantage la dotation aux gestionnaires des organisations – a été le moteur de nombreux changements apportés aux politiques et aux lois au cours de ces années. Dans le passé, cette recherche de souplesse administrative était également au centre de plusieurs propositions de réforme qui avaient fait l'objet de débats, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique. Déjà, au milieu des années 1990, la CFP avait commencé à transformer son régime de dotation en vue de favoriser la délégation et les valeurs, comme le montre le nombre d'ententes de délégation signées par les organisations⁶.

³ Bureau du vérificateur général (2000), *La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités*, Ottawa.

⁴ Voir Greffier du Conseil privé (2001), *Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa.

⁵ Pour obtenir le compte rendu complet de ces événements, voir Luc Julliet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 224-231.

⁶ Voir Luc Julliet et Ken Rasmussen (2008), *À la défense d'un idéal contesté : Le principe de mérite et la Commission de la fonction publique, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 214-217.

travaillant avec les gestionnaires des organisations, et agir à titre d'organisme de surveillance indépendant des activités de dotation des organisations, qui relève directement du Parlement. À l'automne 2010, la mise en application de la LEFP était toujours en cours : on apporte encore des ajustements au cadre institutionnel et normatif du nouveau régime, et les personnes interrogées estiment que les défis posés par le transfert des connaissances et le changement culturel demeurent particulièrement importants.

La première partie du présent document offre un aperçu des objectifs et du contenu de la nouvelle LEFP; la seconde, qui constitue la majeure partie de l'étude, examine un ensemble de questions clés associées à la mise en œuvre de la LEFP par la CFP. La sous-section 2.1 aborde d'abord les efforts de coordination de la mise en œuvre entre la CFP et les autres organismes. Dans la sous-section 2.2, nous abordons l'élaboration des nouvelles politiques de dotation, et les structures de délégation et de responsabilisation du nouveau régime. La section qui suit examine les efforts déployés pour informer et former les gestionnaires et spécialistes en RH des organisations. La sous-section 2.4 met l'accent sur certaines questions organisationnelles soulevées au cours de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP, notamment, l'investissement lié au renforcement de la capacité de surveillance et la définition des futurs rôles des services de dotation offerts par la CFP aux organisations. Dans la dernière section, nous étudions les efforts déployés par la CFP pour instaurer le nouveau cadre des activités politiques des fonctionnaires. Puis, nous présentons notre conclusion et quelques remarques sur les résultats de notre recherche.

Le présent document a pour objectif de documenter et d'analyser les efforts déployés par la CFP pour mettre en œuvre la nouvelle LEFP depuis son entrée en vigueur en 2003 jusqu'à l'autonomie 2010. En nous appuyant sur l'examen de documents publics et internes ainsi que sur les résultats de 18 entrevues menées auprès d'informateurs clés, nous retraçons les étapes de mise en œuvre de cette importante réforme par la CFP, discutant l'approche adoptée, les principales étapes et les entreprises et les difficultés rencontrées en cours de route². Lorsque la CFP a mis en œuvre la nouvelle LEFP, la transformation interne qu'elle était appelée à réaliser comme organisation et les efforts qu'elle a dû déployer pour transformer l'ensemble du régime de RH de la fonction publique étaient inextricablement liés. De ce point de vue, le présent document examine tant les mesures qui ont été prises à l'interne pour appliquer la nouvelle LEFP que celles qui ont été exigées pour transformer l'ensemble du régime de dotation de la fonction publique et le cadre régissant les activités politiques des fonctionnaires.

Dans l'ensemble, le document montre que, malgré le défi que représentait la réalisation de changements d'une ampleur inouïe selon un échéancier extrêmement serré, la CFP a réussi à créer et à déployer un nouveau régime de dotation fondé sur la délégation, en quelques années seulement, et à mettre en place un cadre de travail renouvelé et élargi concernant les activités politiques des fonctionnaires. Ce faisant, elle a également subi de profondes transformations. De surcroît, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la CFP a continué d'apporter des ajustements au nouveau régime de dotation et de renforcer sa capacité de surveillance, réduit le fardeau des organisations en matière de présentation de rapports, clarifié ses politiques et facilité leur application. D'autres changements sont en cours d'adoption et d'application. Dans l'ensemble, il ne fait aucun doute que beaucoup de choses ont été accomplies et, qu'en se conformant à l'esprit et à la lettre de la nouvelle loi, la CFP a énormément contribué à l'importante transformation du régime de dotation de la fonction publique.

Toutefois, l'étude révèle aussi que le processus de mise en œuvre était truffé de difficultés qui ont probablement réduit la capacité de la fonction publique de profiter entièrement des avantages visés par la réforme de 2003. À preuve, la pleine mise en œuvre de la nouvelle LEFP – et la philosophie de dotation qu'elle établit – a été gênée par des tensions non résolues et une certaine confusion quant aux rôles que devaient jouer la CFP et le nouvel organisme de gestion des RH créé par la réforme (déormais rattaché au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada). Elle a également soulevé des incertitudes et des désaccords entourant la vraie nature du régime de dotation « fondé sur les valeurs » par des difficultés touchant la formation des gestionnaires et spécialistes en RH des organisations afin de s'assurer qu'ils puissent tirer pleinement avantage de la réforme et, dans certains cas, par la difficulté de jouer un double rôle : agir à titre d'organisme de dotation

² Il est important de souligner que ce document ne cherche pas à évaluer les résultats obtenus par la mise en œuvre de la nouvelle loi ni à évaluer dans quelle mesure les objectifs de la réforme en matière de dotation ont été atteints à ce jour. Par exemple, nous n'avons pas tenté d'évaluer directement si les gestionnaires jouissent effectivement d'une plus grande latitude en matière de dotation, si la dotation se fait plus rapidement ou si les nouvelles dispositions ont une incidence sur l'impartialité. De plus, le présent document n'examine pas les efforts déployés par les autres organismes de RH, comme le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ou les autres organisations pour mettre en œuvre la LEFP et d'autres parties de la LMFP. Nous avons plutôt mis l'accent sur les étapes adoptées par la CFP pour mettre en œuvre la nouvelle loi, les choix qu'elle a faits à cet égard et les difficultés qu'elle a rencontrées en cours de route.

En novembre 2003, le Parlement du Canada a adopté la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), la plus importante réforme sur les plans législatif, institutionnel et des politiques, depuis près de 40 ans, du système de gestion des ressources humaines (RH) de la fonction publique. Ce projet de loi omnibus a permis la création d'un nouveau tribunal de dotation, la mise en place d'un nouvel organisme central chargé de la gestion des RH, le transfert de l'importante responsabilité des programmes de formation et perfectionnement destinés aux fonctionnaires, et la mise en place de nouvelles règles concernant les activités politiques des fonctionnaires. Mais avant tout, la LMFP a considérablement modifié le fondement législatif en matière de dotation, à savoir la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), afin de créer un nouveau régime de dotation qui accorde plus de pouvoir et de latitude aux gestionnaires et cadres supérieurs des organisations, tout en garantissant une fonction publique fédérale compétente et impartiale sur le plan politique. Dans l'ensemble, cette réforme visait à modifier le système normatif de gestion des RH de la fonction publique, fondé sur des règles, pour un système de gestion plus souple, fondé sur les valeurs, qui tient davantage compte du jugement des individus.

La nouvelle LEFP est entrée en vigueur en décembre 2005. Compte tenu de l'étendue et de l'importance de cette loi, sa mise en œuvre dans l'ensemble de la fonction publique représentait un défi de taille. Toutefois, comme la Commission de la fonction publique (CFP) détenait le pouvoir d'effectuer des nominations externes et internes à la fonction publique et qu'elle faisait office d'organisme principal de surveillance indépendante relevant directement du Parlement en matière de dotation, elle a joué un rôle central dans la modernisation du système des RH. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi, la CFP continuera d'assumer un rôle important au chapitre des activités de dotation de la fonction publique, en établissant des politiques, et en offrant service et soutien aux organisations. De plus, selon le nouveau régime, la CFP aura un rôle plus important à jouer en matière de surveillance des activités, qui sera essentiellement de s'assurer que les pratiques organisationnelles de dotation respectent le principe du mérite et sont exemptes de favoritisme politique. Finalement, la nouvelle loi a réaffirmé et même élargi son rôle de surveillance des activités politiques des fonctionnaires. Dans ce contexte, bien que la responsabilité de diriger la mise en œuvre de la réforme revenait en grande partie à l'organisme de gestion des RH, alors appelée Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFP), la CFP a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.

L'AGRHFP a ultérieurement été rebaptisée Agence de la fonction publique du Canada. Puis, en mars 2009, elle a subi une autre transformation et est devenue le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, organisme relevant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). La création de cet organisme avait pour objectif de simplifier la gouvernance des RH au sein de la fonction publique, notamment en regroupant les fonctions des RH existantes de l'organisme avec celles du SCT, comme les politiques en matière de régime de retraite et d'avantages sociaux, de relations de travail et de rémunération. Ces changements n'ont aucune incidence sur le mandat, les fonctions ou l'organisation de la CFP.

Table des matières

Introduction	3
1. La réforme du régime de dotation et la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique	6
2. La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003)	13
2.1. La communication, la coordination et les débats entourant le rôle de la Commission de la fonction publique	14
2.2. Nouveau cadre de nomination : élaboration des politiques et délégation	19
2.3. Diffusion de l'information : informer et former les gestionnaires et les conseillers en ressources humaines	28
2.4. Restructuration de la Commission de la fonction publique : gérer le changement, renforcer la surveillance et revoir les services	34
2.5. Mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les activités politiques de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique	43
Conclusion	52

**La Commission de la fonction publique
et la mise en œuvre de la Loi sur l'emploi
dans la fonction publique (2003)**

Mars 2011

Une traduction de The Public Service Commission and the implementation
of the *Public Service Employment Act* (2003)

Rapport de recherche présenté par :

Luc JUILLET

*École supérieure d'affaires publiques et internationales
Université d'Ottawa*

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web,
à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca.

N° de catalogue : SC3-154/2011
ISBN : 978-1-100-53082-6

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2011



Mars 2011

La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003)

